

Recebido: 31.01.2019

Aprovado: 23.09.2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201949>

1 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-2373-7369>

2 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-1012-1132>



Resolução eletrônica de conflitos em agências reguladoras

ONLINE DISPUTE RESOLUTION IN REGULATORY AGENCIES

Sérgio Guerra¹ e Natasha Schmitt Caccia Salinas²

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar empiricamente as funções jurisdicionais e extrajurisdicionais dos meios eletrônicos de resolução de conflitos (MERC) geridos por agências reguladoras no Brasil. Os MERC adotados por agências reguladoras têm especificidades na medida em que desempenham funções não apenas extrajudiciais, mas também extrajurisdicionais. Para além de resolver conflitos entre agentes econômicos regulados e consumidores, os MERC são também importantes ferramentas para auxiliar nas ações regulatórias, fiscalizatórias e sancionadoras das agências. É analisada também a eficácia dos MERC no desempenho dessas funções a partir da análise de dados abertos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Entre os fenômenos analisados estão a evolução nos índices de reclamações contra agentes regulados e as taxas de resolução dos conflitos dos MERC adotados por ambas as agências reguladoras. O artigo revela tendência de crescimento dos índices de reclamações e níveis modestos de resolutividade dos conflitos.

Palavras-chave

Resolução eletrônica de conflitos; regulação; agências reguladoras; Anac; ANS.

Abstract

This article empirically analyzes the jurisdictional and extrajurisdictional facets of online dispute resolution (ODR) conducted by federal regulatory agencies in Brazil. ODRs governed by regulatory agencies play extrajudicial and extrajurisdictional functions. Besides resolving conflicts between regulated economic agents and consumers, ODR are used to improve agencies' regulatory, auditing and sanctioning performances. It is also analysed the effectiveness of ODR mechanisms by analyzing open data provided by the National Regulatory Agency for Private Health Insurance and Plans (ANS) and the National Civil Aviation Agency (Anac). Among the analyzed phenomena are complaint rates against economic agents and ODR's success rates. The article reveals increasing trends in complaint rates and modest levels of ODR's success rates.

Keywords

Online dispute resolution; regulation; regulatory agencies; ANAC; ANS.

INTRODUÇÃO

As agências reguladoras são entidades da Administração Pública indireta que ingressaram no cenário brasileiro no contexto da reforma do Estado empreendida ao longo dos anos 1990. Embasando-se em um modelo de Estado pluricêntrico e na possível distinção entre políticas de Estado e de governo, às agências reguladoras foram outorgados poderes de regulação, normatização, controle e fiscalização sobre setores variados da economia. No âmbito federal, foram criadas agências para regular o comportamento de agentes econômicos inseridos em setores variados como os de transportes terrestre, aquaviário e aéreo, gestão de recursos naturais, produção audiovisual, planos de saúde e vigilância sanitária.

Em pouco mais de vinte anos da instituição da primeira agência reguladora no Brasil,¹ construiu-se um ambiente regulatório² no qual as agências federais assumiram papel de destaque. Ao longo desse período, inclusive, as agências reguladoras editaram atos normativos em número superior ao das leis editadas pelo Congresso Nacional.³ A produção dessas normas tem sido acompanhada da realização de milhares de audiências e consultas públicas,⁴ garantindo à população o direito de participar do processo de construção dessas normas. As agências também conduzem processos licitatórios e celebram contratos de concessão dos serviços por elas regulados, além de fiscalizar a execução desses serviços, apurar infrações, impor sanções e mediar conflitos entre agentes regulados e usuários/consumidores.

O período de criação das agências reguladoras coincidiu com o momento de ampliação do uso da Internet⁵ no Brasil e no mundo. Consequentemente, as agências reguladoras desempenham, desde sua criação, suas atividades com o apoio das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

A intermediação de conflitos entre agentes regulados e consumidores é um exemplo de atividade exercida pelas agências reguladoras com o apoio das TICs. Especialmente para

...

1 A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi a primeira agência instituída no país, por meio da edição da Lei n. 9.427/1996.

2 Um ambiente regulatório é aquele constituído por uma pluralidade de regras e um conjunto de instituições encarregadas de implementá-las. A expressão “ambiente”, ou “espaço”, foi adotada metaforicamente por Hancher e Moran (1998) para dar ênfase às organizações que ocupam o ambiente regulatório e disputam, portanto, posições centrais nesse espaço.

3 Nos últimos vinte anos, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Aneel produziram 1.523 atos normativos. Dados extraídos de <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/> e <http://biblioteca.aneel.gov.br/index.html>.

4 Até a presente data, tem-se registro de 5.140 audiências/consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras federais, número esse obtido por contagem manual nos sites das agências reguladoras federais.

5 A liberalização da Internet se deu a partir de 1995, período que coincidiu com a criação da primeira agência reguladora no Brasil.

conflitos de baixa gravidade, as agências reguladoras disponibilizam plataformas próprias ou de terceiros que permitem aos consumidores e agentes regulados solucionarem conflitos no ciberespaço.

As agências reguladoras utilizam-se desses meios eletrônicos de resolução de conflitos⁶ para atingir alguns objetivos principais. Em primeiro lugar, elas empregam os meios eletrônicos de resolução de conflitos para induzir os agentes econômicos regulados a corrigir de modo voluntário atos que eventualmente estejam em desconformidade com as normas vigentes. O objetivo é, portanto, persuadir agentes econômicos regulados a corrigir seus erros sem a necessidade de instauração de processo administrativo sancionador (PEDROSO NETO, 2018).

Os meios eletrônicos de resolução de conflitos são também muito utilizados para o aprimoramento das ações fiscalizatórias e sancionadoras das agências. A gestão dos meios de resolução eletrônica de conflitos possibilita às agências monitorar as infrações cometidas por agentes regulados, permitindo-lhes, por exemplo, fiscalizar e punir infrações de maior gravidade ou práticas infratoras reiteradas (MIRALDO, 2016). Por fim, a gestão dos meios de resolução eletrônica de conflitos permite que agências aprimorem suas funções normatizadoras, especialmente nos casos em que os agentes econômicos regulados descumpram as normas por falta de conhecimento ou de instrução, ou por dificuldade de se adaptar às exigências legais. Os meios eletrônicos de resolução de conflitos auxiliam, portanto, as agências reguladoras a desempenhar várias de suas competências. Diferentemente dos MERC geridos por atores privados, os mecanismos analisados neste artigo, geridos por órgãos públicos, desempenham funções múltiplas e variadas. Essas funções não são apenas extrajudiciais, mas também extrajurisdicionais, já que visam subsidiar iniciativas regulatórias das agências que extrapolam a atividade de resolução de conflitos.

O objetivo deste artigo é analisar a eficácia dos meios eletrônicos de resolução de conflitos no desempenho dessas funções. Para tanto, o artigo analisa dados abertos dos meios eletrônicos de resolução de conflitos de duas agências reguladoras federais – a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Essas duas agências possuem modelos distintos de resolução eletrônica de conflitos. A Anac é a única agência reguladora no país a adotar a plataforma consumidor.gov.br, gerida pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), para a resolução alternativa dos conflitos de seus agentes

...

⁶ Neste artigo, optou-se por denominar as formas de resolução de conflitos no ciberespaço, consagradas internacionalmente por *online dispute resolution* – ODSR (KATSH e RIFIKIN, 2001), por “meios eletrônicos de resolução de conflitos” (MERC). Como será visto, a resolução de conflitos se dá predominantemente em rede, mas pode contar com o apoio de diversos meios eletrônicos de comunicação, incluindo contatos telefônicos. No Brasil, costumam-se adotar expressões variadas como “resolução *on-line* de conflitos” (AMORIM, 2017) e “métodos de solução de conflitos em rede” (LIMA e FEITOSA, 2016).

regulados.⁷ A ANS, por sua vez, administra mecanismo próprio de resolução alternativa de conflitos envolvendo seus agentes regulados. O mecanismo adotado pela ANS aproxima-se daquele adotado por outras agências reguladoras, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), mas se diferencia dele na medida em que atrela o meio de resolução de conflitos a um processo administrativo sancionador.⁸

Entre os principais dados analisados estão o número e a natureza dos conflitos processados, o índice de reclamações contra agentes regulados, a taxa de resolutividade dos casos e o nível de satisfação dos usuários dos meios eletrônicos de resolução de conflitos. O artigo também oferece uma análise crítica às metodologias utilizadas na gestão de informação dessas plataformas, tendo em vista que elas impactam nas atividades regulatórias, fiscalizatórias e sancionatórias das agências estudadas.

1. A RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS COMO TÉCNICA REGULATÓRIA

As agências reguladoras dispõem de uma série de técnicas para regular, normatizar, controlar e fiscalizar comportamentos de agentes econômicos. É dever das agências reguladoras prescrever comportamentos a seus entes regulados e garantir seu cumprimento para que a ação regulatória sistêmica seja eficaz.⁹

Quando um agente econômico descumpre uma norma regulatória, cabe ao órgão regulador empreender técnicas para corrigir essa ação. Em um extremo, situam-se as técnicas coercitivas, cujo principal objetivo é identificar e punir o infrator. Em outro, estão as técnicas conciliatórias,¹⁰ que buscam incentivar ou persuadir o infrator a corrigir sua ação.

As técnicas regulatórias conciliatórias focam, portanto, na infração, e não no infrator. Sua preocupação consiste em controlar o número de ocorrências de infrações e suas consequências por meio de estímulos aos potenciais infratores para que esses venham a cumprir as regras (REISS, 1984, p. 25). Geralmente, quem opta por técnicas regulatórias conciliatórias privilegia

...

7 Como será visto, todas as reclamações recebidas pelos canais de atendimento da Anac são redirecionadas ao portal consumidor.gov.br. A Anac passou a adotar esse procedimento após ter celebrado acordo de cooperação com a Senacon no ano de 2016.

8 Como será visto, o processo administrativo sancionador é instaurado caso as partes não resolvam o conflito por meio do sistema eletrônico gerido pela ANS e caso haja indícios de irregularidade por parte do agente econômico regulado.

9 A regulação não deve pender para qualquer lado em especial. Uma correta regulação não deve pensar em privilegiar o Estado, o empresário ou o consumidor/usuário. Deve perseguir, sob uma visão sistêmica, o equilíbrio entre os diversos aspectos envolvidos (GUERRA, 2018, p. 145).

10 A expressão “conciliatória” é utilizada aqui em sentido amplo, e não técnico, para se referir a quaisquer técnicas regulatórias que não exijam a aplicação de sanções.

métodos alternativos de resolução de conflitos. Os métodos coercitivos são utilizados em último recurso, apenas se a negociação vier a falhar. O emprego de medidas coercitivas, nesse caso, representa uma derrota, e não uma vitória, para o órgão regulador (HAWKINS, 1984, p. 8).¹¹

A literatura costuma apontar fatores que condicionam a escolha de técnicas conciliatórias em detrimento de técnicas coercitivas. As técnicas conciliatórias são preferidas quando o processo de investigação e de aplicação de sanções aos infratores mostram-se excessivamente complexo e custoso (REISS, 1984, p. 26). As técnicas conciliatórias mostram-se mais apropriadas para remediar infrações de menor gravidade¹² e tendem a ser mais apropriadas para lidar com infrações que costumam ter um caráter contínuo ou repetitivo (HAWKINS, 1984, p. 6).

A efetividade da técnica conciliatória não depende, no entanto, apenas da natureza da infração cometida, mas também do perfil do agente regulado (BALDWIN, 1990, p. 324). Para agentes motivados pelo senso de responsabilidade (AYRES e BRAITHWAITE, 1992), porém mal-informados ou ineficientes no cumprimento das normas,¹³ técnicas conciliatórias podem revelar-se suficientes para remediar e prevenir determinados atos infracionais.

A depender, portanto, dos atores e das interações de um determinado ambiente regulatório (HANCHER e MORAN, 1998), o modelo de regulação pode privilegiar técnicas conciliatórias como primeiro e principal recurso. As técnicas coercitivas podem ser usadas subsidiariamente para resolver conflitos de maior gravidade ou conflitos não detectados pelas técnicas conciliatórias.

As técnicas conciliatórias podem ser empregadas isoladamente ou com técnicas coercitivas. Recomenda-se que as técnicas conciliatórias estejam integradas a técnicas coercitivas em especial quando os agentes estiverem motivados pela racionalidade econômica (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Nesse sentido, a ameaça de aplicação de uma sanção pode permear todo o processo de negociação mediado pelos órgãos reguladores, cabendo ao infrator decidir se prefere suportar os custos do cumprimento às normas ou os custos de sua inobservância (REISS, 1984, p. 25).¹⁴

...

11 A prática reiterada de infrações por um agente regulado pode revelar não apenas falhas nas técnicas conciliatórias, mas também nas normas elaboradas pelo órgão regulador. Infrações frequentes podem sugerir não somente que o agente regulado não se ajusta à norma, mas, ainda, que a norma foi mal formulada e que, portanto, deve ser modificada (HOOD, 1986, p. 56).

12 Nas infrações de menor significância, as regras tendem a assumir um papel menor nas negociações. Nesses casos, “questões de fato” costumam ser mais importantes do que “questões jurídicas” (BALDWIN, 1990, p. 326).

13 Hood (1986, p. 55-60) denomina esses agentes regulados de incompetentes. Baldwin (1990, p. 324) refere-se a eles como bem-intencionados e bem-informados.

14 Baldwin (1990, p. 325) identificou haver correlação entre o sucesso da negociação e a existência de uma norma que estabeleça uma sanção precisa. Hood (1986, p. 55-56) defende que o emprego de técnicas conciliatórias jamais pode se dar de modo inteiramente descolado da ameaça de aplicação de sanções.

Os meios alternativos de resolução de disputas nada mais são do que técnicas regulatórias à disposição das agências reguladoras. Essas técnicas têm caráter conciliatório e podem ou não estar atreladas a técnicas coercitivas, a depender do modelo de regulação adotado pela agência reguladora.

2. MODELOS DE RESOLUÇÃO ELETRÔNICA DE CONFLITOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Como visto, as TICs sempre estiveram presentes na interação das agências reguladoras com seus entes regulados e os consumidores (ALBUQUERQUE JR. *et al.*, 2013). Isso gera uma particularidade específica, que é a de que as TICs não surgem necessariamente para automatizar serviços que antes eram prestados de maneira presencial ou manual (DINIZ, 2009, p. 27). Os meios de resolução de conflitos promovidos pelas agências reguladoras já nascem eletrônicos, de modo que as TICs são elementos constitutivos da própria natureza do serviço prestado por esses órgãos.

A literatura aponta três mecanismos eletrônicos de resolução de conflitos principais: (i) negociação assistida e automatizada; (ii) mediação eletrônica; (iii) arbitragem *on-line* (TEITZ, 2001, p. 999-1.002).

O serviço oferecido pelas agências reguladoras federais para a resolução de conflitos é predominantemente virtualizado, não exigindo etapas presenciais. Os conflitos entre agentes regulados e consumidores não necessariamente decorrem de interações no ciberespaço.¹⁵ No entanto, a adoção de meios eletrônicos de resolução de conflitos se justifica pelas proporções continentais do Brasil, que mantêm distantes agentes regulados, consumidores e agências reguladoras.

Esses sistemas gerenciam as negociações entre consumidores e agentes regulados e conferem autonomia às partes para a resolução de conflitos. Nesse sentido, os MERC adotados por agências reguladoras se aproximam do que a literatura denomina como negociação assistida.

Como será visto, no entanto, o procedimento adotado pelas agências reguladoras não oferece a possibilidade de negociação plena, já que não há engajamento do sistema de informação com os participantes da negociação. A falta de interação dos MERC das agências reguladoras brasileiras é o que os distingue dos mecanismos de ODR usualmente adotados, por exemplo, em países da União Europeia (SCHMIDT-KESSEN, NOGUEIRA e GAMITO, 2019).

A seguir são apresentados dois modelos de resolução eletrônica de conflitos praticados por agências reguladoras no Brasil. No primeiro, o meio de resolução eletrônica é gerido pela própria agência reguladora e está vinculado a processo administrativo sancionador. No segundo,

...

¹⁵ Hoje se entende que a origem do conflito não é determinante para a escolha da adoção de MERC (LIMA e FEITOSA, 2016).

o meio de resolução eletrônica de conflitos é gerido por outro órgão público e não guarda relação com as atividades sancionadoras da agência reguladora.

2.1 O MODELO DE RESOLUÇÃO ELETRÔNICA DE CONFLITOS NA ANS

A ANS adotou um procedimento pré-processual de solução de conflitos entre beneficiários e operadoras de planos privados de saúde.¹⁶ Denominado de Notificação de Intermediação Preliminar (NIP), esse procedimento permite que beneficiários de planos de saúde apresentem, por meio de qualquer canal de atendimento da ANS,¹⁷ uma ou mais demandas de reclamação envolvendo descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais por parte das operadoras de planos de saúde.

Para enquadrar-se em NIP, a demanda deve estar relacionada a ato que afete diretamente o beneficiário do plano de saúde.¹⁸ Demandas de caráter difuso e coletivo não são registradas em NIP e, portanto, devem se sujeitar a processo administrativo sancionador.¹⁹

A ANS, ao receber a reclamação, verifica se a demanda está ou não relacionada à cobertura assistencial de plano de saúde para então registrá-la, respectivamente, como NIP assistencial ou não assistencial.²⁰

A NIP gerida pela ANS permite que a empresa se voluntarie para reparar dano causado ao beneficiário. A reparação voluntária tempestiva²¹ ou a improcedência da demanda,²²

...

16 O procedimento de solução alternativa de controvérsia foi instituído pela Resolução Normativa n. 226, de 25 de agosto de 2010, e é atualmente regido pela Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015.

17 O beneficiário pode submeter a reclamação por vários meios, incluindo ligação telefônica, preenchimento de formulário eletrônico no *site* da ANS, envio de e-mail ou até mesmo contato presencial. Em qualquer situação, a demanda de reclamação será registrada como procedimento de NIP, no qual os atos de comunicação trocados entre a ANS e as operadoras serão praticados exclusivamente por meio eletrônico, no espaço restrito à operadora no *site* da agência (Art. 7º da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015).

18 Art. 5º, II, da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015.

19 Essa solução está de acordo com o entendimento de que meios alternativos de resolução de conflitos devem ser utilizados sobretudo para demandas de menor gravidade (BALDWIN, 1990, p. 326).

20 A NIP para demandas de reclamação em casos não relacionados à cobertura assistencial foi introduzida em 2013, com a edição da Resolução Normativa n. 343/2013. Demandas de reclamações de natureza não assistencial envolvem assuntos como reajustes de plano de saúde, cumprimento de carências, descumprimento contratual, entre outros.

21 Uma vez notificada pela ANS, a operadora tem até 5 dias úteis para adotar as medidas necessárias na NIP assistencial e 10 dias úteis na NIP não assistencial (Art. 10, I e II, da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015).

22 Ao discordar da reclamação do beneficiário, a operadora pode se defender dela e pedir à ANS que considere a demanda improcedente.

confirmada pelo setor de fiscalização da ANS, impedem a instauração de processo administrativo sancionador.

Para que a demanda seja considerada resolvida por reparação voluntária tempestiva, a operadora deve informar e comprovar à ANS, no prazo de 5 dias úteis da NIP assistencial e de 10 dias úteis da NIP não assistencial, que contactou o beneficiário e que solucionou sua demanda.

Não é necessário, para que a demanda seja considerada resolvida pela ANS, que o beneficiário contate novamente a agência. Caso o beneficiário não se manifeste, a ANS presumirá que a demanda foi resolvida dez dias após receber a resposta de reparação voluntária pela operadora.²³

Os meios de reparação voluntária variam conforme a natureza da demanda. Em caso de reclamação contra negativa de cobertura assistencial, por exemplo, a reparação deve envolver a aceitação da cobertura do procedimento pela operadora. Já para a reparação de valores cobrados indevidamente, a norma que rege a NIP obriga a operadora a devolver o dobro da quantia paga, acrescido de juros e correção monetária.²⁴

Esses dispositivos que tratam da reparação voluntária mostram que a NIP não possibilita a ampla e irrestrita negociação entre agente econômico regulado e consumidor. Por esse motivo, a ANS prefere se referir ao procedimento da NIP como uma plataforma de mediação eletrônica,²⁵ e não de negociação.

Ainda que não confira ampla autonomia negocial, a NIP é vantajosa para o agente econômico regulado, já que ele não sofrerá sanções pelas infrações anteriormente praticadas. Como visto na seção anterior, técnicas conciliatórias têm por foco corrigir a infração – e não punir o infrator.

O processo administrativo sancionador, no entanto, é instaurado quando a operadora decidir não reparar o beneficiário. Nesses casos, a ANS analisará se houve ou não infração e, em caso afirmativo, aplicará as sanções cabíveis ao agente econômico regulado.

Diversas são as potencialidades usualmente atribuídas à NIP. Para o beneficiário de plano de saúde, a NIP lhe garante uma resposta mais ágil em casos como o de negativa de cobertura

...

²³ A presunção de resolução em caso de não manifestação do beneficiário não impede que ele possa, a qualquer tempo, retomar o contato com a ANS para relatar que sua demanda não foi solucionada. Nesse caso, a demanda é reaberta e encaminhada para análise fiscalizatória (Art. 12, § 1º, da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015).

²⁴ Art. 20, § 3º, da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015.

²⁵ Tecnicamente, esse procedimento tampouco poderia ser denominado como mediação eletrônica, na medida em que a atuação dos servidores da ANS não é apenas a de facilitar a comunicação entre os envolvidos. Para considerar o caso como resolvido sem a manifestação do beneficiário, os servidores da ANS devem verificar se a operadora corrigiu a conduta originária da reclamação.

assistencial. Para a operadora, esse mecanismo permite a resolução de conflitos de casos particulares por meio da reparação voluntária e eficaz.

A resolução da demanda por reparação voluntária impede que a ANS instaure processo administrativo²⁶ e, portanto, apure infrações e aplique eventuais penalidades à operadora. Como visto, técnicas conciliatórias podem ser utilizadas com técnicas coercitivas. Essa foi a solução adotada pela ANS para induzir seus agentes regulados, usualmente motivados pela racionalidade econômica, a resolverem seus conflitos de modo voluntário.²⁷

Para a própria ANS, a NIP reduz o número passivo de processos administrativos, haja vista que induz as partes à composição dos conflitos. A agência reguladora pode, assim, concentrar-se na fiscalização e no controle das demandas mais relevantes e de maior gravidade.

2.2 O MODELO DE RESOLUÇÃO ELETRÔNICA DE CONFLITOS DA ANAC

Diferentemente da ANS, a Anac não dispõe de mecanismo eletrônico próprio de resolução alternativa de conflitos entre consumidores e companhias aéreas. A Anac, no entanto, é a primeira e única agência reguladora federal a adotar a plataforma consumidor.gov.br para monitorar as reclamações de consumidores de serviços aéreos.²⁸ A agência aderiu a essa plataforma para esse fim de monitoramento e, desse modo, produzir conhecimento necessário para instruir sobre suas atividades de fiscalização e regulação.²⁹

A plataforma consumidor.gov.br, criada em junho de 2014, é gerida pela Senacon, com a qual a Anac celebrou acordo de cooperação (Anac, 2016). Essa plataforma permite que

...

²⁶ O processo administrativo sancionador, no entanto, é instaurado em demandas que envolvam infração de natureza potencialmente coletiva, independentemente do retorno do consumidor.

²⁷ A Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015, apresenta outros incentivos econômicos para a operadora reparar o dano. Mesmo depois de concluída a NIP, a operadora pode usufruir de desconto de até 80% no pagamento da multa caso ofereça ao beneficiário uma solução ao caso antes de o processo administrativo de fato se iniciar (Art. 34, § 1º, da Resolução Normativa n. 388, de 25 de novembro de 2015).

²⁸ Os consumidores de outros tipos de serviços regulados também podem recorrer ao portal consumidor.gov.br para resolver seus conflitos. Os beneficiários de planos de saúde, por exemplo, podem tanto recorrer à ANS quanto ao portal consumidor.gov.br para solucionar suas controvérsias com as operadoras desses planos. A especificidade do caso Anac está justamente no fato de que as reclamações submetidas à agência são imediatamente redirecionadas para o portal.gov.br. Além disso, a Anac utiliza-se das informações do portal consumidor.gov.br para monitorar a qualidade de seus serviços e promover ações fiscalizatórias.

²⁹ O acordo de cooperação entre a Senacon e a Anac previu a elaboração de relatórios trimestrais para análise das reclamações registradas na plataforma. Espera-se, com a produção desses relatórios, a geração de conhecimento que subsidie a melhoria da qualidade dos serviços aéreos prestados pelos agentes regulados pela Anac.

consumidores registrem suas reclamações contra empresas cadastradas no portal. Essas empresas,³⁰ por sua vez, se comprometem a oferecer resposta no prazo limite de 10 dias. Findo esse prazo, o consumidor informa via portal se sua reclamação foi ou não resolvida e indica seu nível de satisfação com o atendimento recebido.

Anteriormente à celebração do acordo com a Senacon, a Anac não dispunha de mecanismo alternativo de resolução de conflitos entre consumidor e agente econômico regulado. Ao receber a reclamação, a Anac contatava a empresa aérea e verificava se ela havia ou não cometido alguma infração às normas de aviação civil. Em caso afirmativo, a agência determinava a sanção aplicável. Por outro lado, as informações sobre as reclamações dos consumidores do setor aéreo registradas no portal consumidor.gov.br foram, até 2016, apenas aproveitadas pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Desde março de 2017, no entanto, quando o acordo de cooperação com a Senacon entrou em vigor, a Anac passou a redirecionar³¹ reclamações de usuários recebidas por seus canais de atendimento para a plataforma consumidor.gov.br. Assim como a ANS, a Anac passou a estimular a resolução alternativa de conflitos por meio da Internet. Diferentemente da ANS, no entanto, a Anac terceiriza a gestão e a operação desse serviço para outro órgão público.

Além disso, a plataforma consumidor.gov.br utiliza-se de procedimentos distintos dos adotados na NIP pela ANS. As possibilidades de negociação entre agente regulado e consumidor são significativamente maiores no portal consumidor.gov.br.

Por fim, a Anac mantém a autonomia do mecanismo de resolução alternativa de conflitos em relação a suas ações fiscalizatórias e sancionatórias. Essa solução se diferencia da adotada pela ANS, que define a mediação eletrônica como etapa pré-processual a sua atividade sancionatória.

3. METODOLOGIA DE EXTRAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS

A extração dos dados dos mecanismos de resolução eletrônica de conflitos da ANS compreendeu o período entre 1º de janeiro de 2013³² e 22 de outubro de 2018.³³ Os dados correspondem

...

³⁰ As companhias aéreas devem voluntariamente se cadastrar no portal. Antes de a Anac aderir ao portal, apenas cinco empresas aéreas haviam se cadastrado na plataforma. O acordo de cooperação impulsionou o cadastramento de mais uma empresa nacional e outras 14 companhias aéreas estrangeiras.

³¹ As reclamações são registradas por contato telefônico ou pela Internet no canal *Fale com a Anac*.

³² Essa data coincide com a criação da NIP pela ANS.

³³ Esta foi a data em que os dados foram extraídos para a elaboração da pesquisa que originou este artigo.

ao universo total das reclamações convertidas em NIP e foram extraídos do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF) da ANS.³⁴

As NIP recebem uma classificação no SIF que permite identificar se as reclamações dos usuários à ANS foram ou não atendidas. Essa informação, como será mencionado adiante, é relevante para medir o índice de resolutividade das NIP, que é calculado pela fração entre as reclamações resolvidas e o total de reclamações enviadas à agência reguladora. As classificações possíveis para as NIP³⁵ são “resolvida”,³⁶ “retorno de fluxo”,³⁷ “núcleo”,³⁸ “não procedente”,³⁹ “não se aplica”,⁴⁰ “inativa”,⁴¹ “exceção”⁴² e “em andamento”.⁴³ A ANS entende como caso resolvido aquele que é finalizado sem a necessidade de abertura de processo administrativo sancionador. Desse modo, não apenas as NIP classificadas pela ANS como resolvidas mas também as inativas são consideradas atendidas pela agência reguladora.

Entende-se, no entanto, que essa interpretação enviesa os dados, de modo que apenas as NIP classificadas como resolvidas são consideradas neste artigo para medir o índice de resolutividade desse mecanismo eletrônico de resolução de conflitos adotado pela ANS.

A base de dados das NIP também fornece o número absoluto de reclamações por modalidade de operadora de plano de saúde. Para tornar esses números comparáveis entre os diferentes tipos de operadoras, dividiu-se o número absoluto de reclamações pelo número total de beneficiários de cada modalidade.⁴⁴

...

³⁴ Os dados analisados são abertos e estão disponíveis em ANS ([s.d.]a).

³⁵ O glossário dessa classificação está disponível em ANS ([s.d.]b).

³⁶ NIP resolvida é aquela em que houve manifestação expressa do reclamante de que sua demanda foi atendida.

³⁷ Reclamações que foram reabertas por requerimento do usuário/consumidor.

³⁸ Reclamações encaminhadas aos núcleos da ANS para abertura de processo administrativo em razão da não resolução do conflito entre operadora e usuário/consumidor no âmbito da NIP.

³⁹ Reclamações sem indício de infração à legislação vigente.

⁴⁰ Reclamações em que é identificado que o usuário/consumidor não pertence à operadora reclamada, com dados insuficientes para continuidade ou quando é configurada duplicidade.

⁴¹ Reclamações arquivadas após o não recebimento de resposta do usuário/consumidor no período de 10 dias da manifestação da operadora.

⁴² Reclamações ainda em atendimento, aguardando contato com o consumidor ou complemento de informações para o prosseguimento da NIP.

⁴³ Reclamações em que os prazos da NIP ainda estão em curso.

⁴⁴ Foi possível obter a série histórica do número de beneficiários de cada modalidade de operadora no próprio *site* da ANS. Disponível em ANS ([s.d.]a).

Já a extração dos dados que envolvem empresas aéreas reguladas pela Anac compreendeu o período entre maio de 2014⁴⁵ e outubro de 2018. Esses dados foram extraídos da base aberta ao público disponibilizada pelo portal consumidor.gov.br.⁴⁶

As reclamações registradas no portal consumidor.gov.br são classificadas como “resolvida”, “não avaliada” e “cancelada”. As demandas resolvidas são aquelas que receberam avaliação do consumidor por meio de notas de satisfação que variam de 1 a 5. Já as reclamações não avaliadas são aquelas nas quais não há manifestação do consumidor acerca do atendimento de sua demanda. Por fim, as reclamações canceladas são aquelas revogadas pelo consumidor.

O sistema de informações do portal consumidor.gov.br também classifica como solucionadas não só as demandas classificadas como resolvidas, mas também as reclamações não avaliadas. Assim como ocorre com a ANS, verifica-se distorção de dados por parte do portal que administra as reclamações da Anac.

Ajustes nessas distorções foram feitos para que pudesse haver comparação entre os índices de resolutividade dos sistemas de resolução de conflitos de ambas as agências.

A base de dados do portal consumidor.gov.br também fornece o número absoluto de reclamações por companhia aérea. Para tornar esses números comparáveis entre as companhias, dividiu-se o número absoluto de reclamações pelo número total de passageiros pagos de cada empresa aérea.⁴⁷ Procurou-se, na medida do possível, analisar dados equivalentes da Anac e da ANS. Ressalta-se, no entanto, que as equiparações entre as agências nem sempre foram possíveis, em razão das assimetrias nos conteúdos das bases das duas agências reguladoras. Entre os dados que não guardam equivalência estão a classificação dos reclamantes e as avaliações de satisfação dos usuários. Enquanto a base de dados da ANS agrega informações por modalidades de operadoras, a base de dados do portal consumidor.gov.br apresenta apenas informações individualizadas por companhias aéreas. Se por um lado o portal consumidor.gov.br conta com dados sobre o grau de satisfação dos consumidores com os mecanismos de resolução de conflitos, a base de dados da NIP da ANS, por outro lado, não apresenta informações dessa natureza.

3.1. A EXPERIÊNCIA DA NIP NA ANS

O funcionamento pleno da NIP na ANS iniciou-se em 2013, com a edição da Resolução Normativa n. 343/2013.⁴⁸ Nos seis anos de funcionamento desse mecanismo de resolução de

...

⁴⁵ Essa data coincide com a criação do portal consumidor.gov.br.

⁴⁶ Esses dados estão disponíveis em consumidor.gov.br (s.d.).

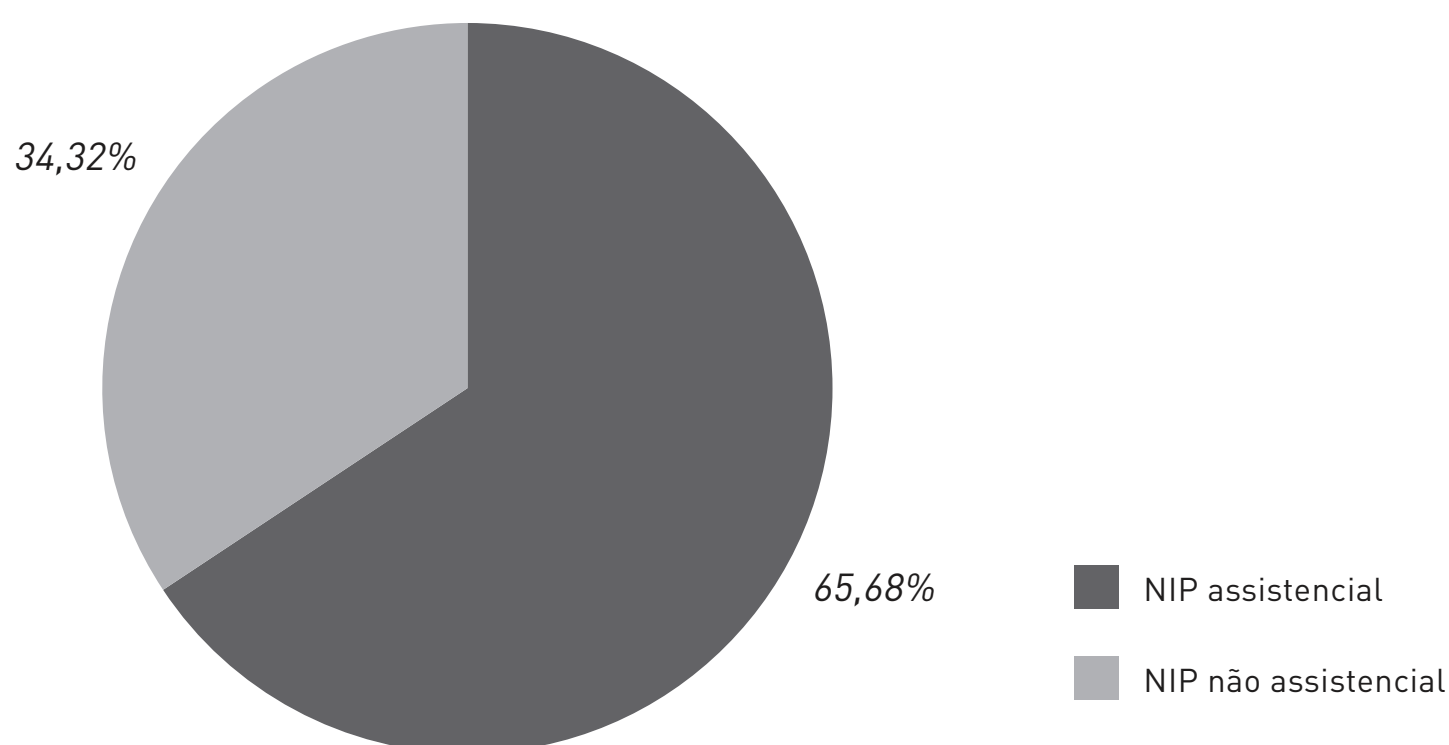
⁴⁷ Também foi possível obter a série histórica do número de passageiros de cada empresa aérea no próprio site da Anac (2018b).

⁴⁸ Essa resolução normativa permitiu a criação da NIP não assistencial.

conflitos, a agência reguladora transformou em NIP 564.385 reclamações de beneficiários recebidas por seus diversos canais de atendimento. Cerca de dois terços das demandas de reclamação foram convertidas em NIP assistencial e um terço, em NIP não assistencial (Gráfico 1).

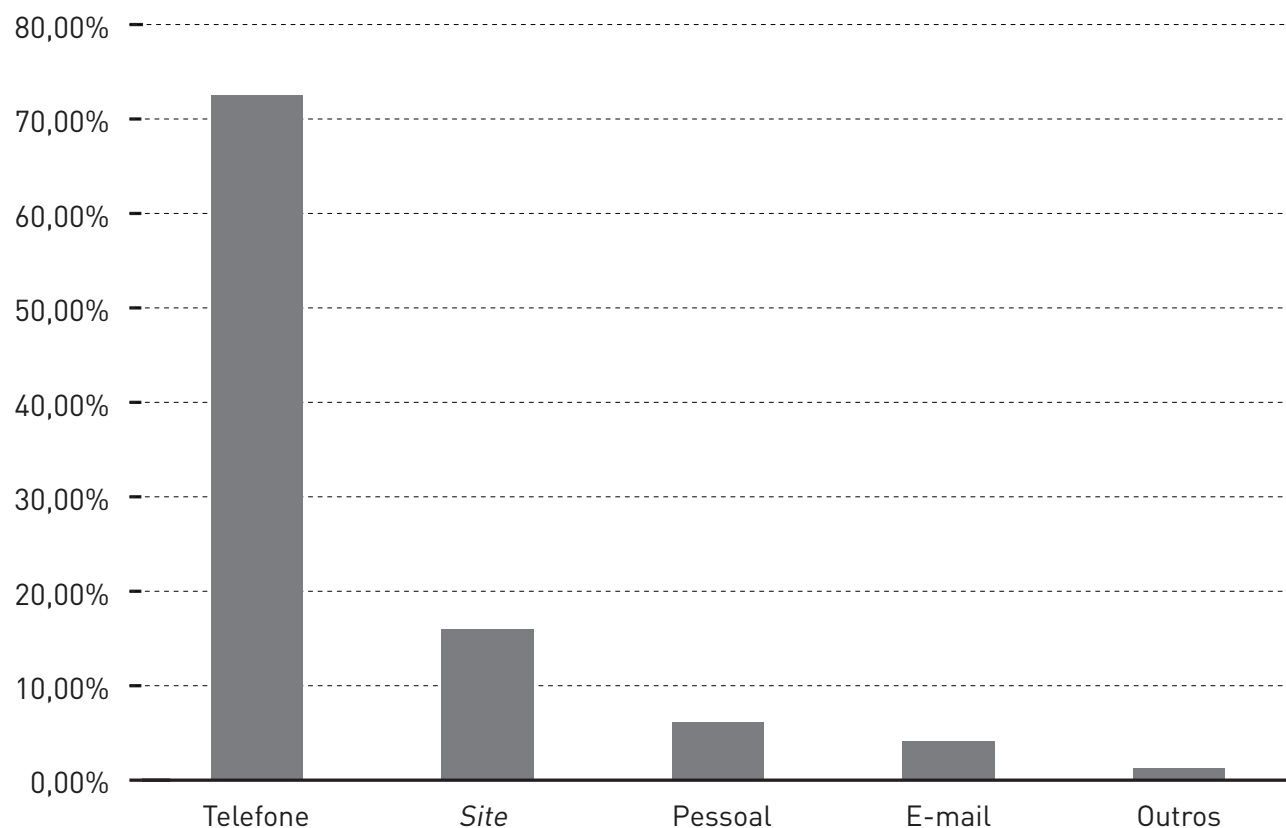
Sobre a forma como a reclamação é registrada na ANS, verifica-se que 72,54% das demandas são recebidas por telefone (Gráfico 2). Essa demanda é depois digitalizada e analisada em meio eletrônico. De todo modo, os beneficiários que procuram a ANS parecem desconhecer a plataforma digital da NIP.

GRÁFICO 1 — **NATUREZA DA NIP**



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

GRÁFICO 2 – MEIO DE RECEBIMENTO DAS RECLAMAÇÕES



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

Atualmente, há cerca de 800 operadoras em atuação no país⁴⁹ que ofertam serviços a cerca de 25% da população brasileira. As modalidades de operadoras de planos de saúde que recebem o maior número de reclamações são aquelas que dominam o mercado, notadamente as operadoras de medicina de grupo,⁵⁰ as cooperativas médicas⁵¹ e as seguradoras

...

⁴⁹ O setor de saúde suplementar vem se tornando cada vez mais concentrado. Em 1999, ano em que foi instituído o novo regime jurídico do setor, havia cerca de 1.380 operadoras em atividade no país. Em 2016, embora existissem cerca de 800 operadoras no Brasil, apenas 10% delas concentravam 72% dos beneficiários de planos em nível nacional (BAIRD, 2017, p. 103).

⁵⁰ Empresas de medicina de grupo lideram o setor, tendo ocupado, em 2018, 38% do mercado de planos de saúde. Amil é a empresa médica de grupo com maior faturamento no Brasil. A Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge) e o Sindicato Nacional das Empresas de Medicina de Grupo (Sinamge) são duas importantes entidades representativas das empresas desse segmento.

⁵¹ As cooperativas de saúde atendiam, em 2018, 37% dos beneficiários de planos de saúde no país. Elas configuram organizações cujos sócios são, ao mesmo tempo, administradores do plano e prestadores de serviço. A Unimed, que se organiza em unidades municipais, é a maior cooperativa médica do Brasil. As cooperativas Unimed são representadas por federações estaduais e por uma confederação nacional – a Unimed do Brasil.

de saúde.⁵² Essas três modalidades de operadoras são as que atendem o maior número de beneficiários e possuem os maiores faturamentos do setor (BAIRD, 2017, p. 105). O quarto e quinto grupos de maior faturamento são representados, respectivamente, pelas autogestoras⁵³ e pelas administradoras de benefícios⁵⁴ (BAIRD, 2017, p. 105), que também ocupam a quarta e quinta posições em maior número de reclamações convertidas em NIP na ANS.

De 2013 a 2018, os índices de reclamações direcionadas a esses grupos de operadoras mantiveram-se relativamente estáveis (Gráfico 3). Algumas variações, no entanto, chamam a atenção, como a do número de reclamações contra cooperativas médicas, que teve um crescimento abrupto em 2014 e uma queda acentuada em 2015.⁵⁵ Esse movimento brusco de crescimento e queda nas reclamações contra as cooperativas médicas deve-se sobretudo às crises administrativas e econômico-financeiras da Unimed-Rio e da Unimed Paulistana. A Unimed Paulistana, 8ª empresa com o maior número de reclamações na ANS,⁵⁶ teve sua liquidação extrajudicial decretada pela agência no início de 2016. Já a Unimed-Rio, 3ª empresa com o maior número de reclamações na agência,⁵⁷ vem sendo monitorada pela ANS e por outros órgãos governamentais.

Nos dois últimos anos, o número de reclamações das seguradoras de saúde teve um crescimento mais acentuado que o das outras modalidades, conforme mostram os Gráficos 4 e 5.

...

52 As seguradoras de saúde, vinculadas muitas vezes a bancos, atuam de maneira semelhante às empresas de medicina de grupo e cooperativas, na medida em que comercializam planos de saúde mediante oferta referenciada, com pagamento direto ao prestador. Bradesco Saúde e SulAmérica são protagonistas desse segmento. Essas empresas respondiam, em 2018, por 12% do mercado de planos de saúde no país. Até 2007, a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg) foi a principal entidade representativa desse segmento. Essa entidade desmembrou-se em várias entidades representativas de seguros, e a representação da área de saúde suplementar passou a ser exercida pela Federação Nacional de Saúde Suplementar (FenaSaúde).

53 As autogestoras, que atendem 10% dos beneficiários de planos de saúde no país, são entidades que fornecem diretamente os serviços médicos a seus próprios funcionários. Cassi e Geap Autogestão em Saúde, por exemplo, são operadoras dessa modalidade. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (Unidas) é a principal entidade representativa desse segmento.

54 Já as administradoras de benefícios contratam planos coletivos para outras empresas, órgãos públicos ou entidades representativas profissionais. As administradoras de benefícios diferenciam-se de todas as anteriores por não possuírem beneficiários diretos (como as de autogestão), tampouco rede de prestadores própria, credenciada ou referenciada (como as empresas de medicina de grupo, cooperativas, filantrópicas e seguradoras (BRASIL, 2009). A Qualicorp é a principal empresa do setor, e a Associação Nacional das Administradoras de Benefícios (Anab) é a principal entidade representativa desse segmento.

55 O número de reclamações por 10.000 beneficiários para as cooperativas de saúde subiu de 12, em 2014, para 20, em 2015, conforme indica o Gráfico 4.

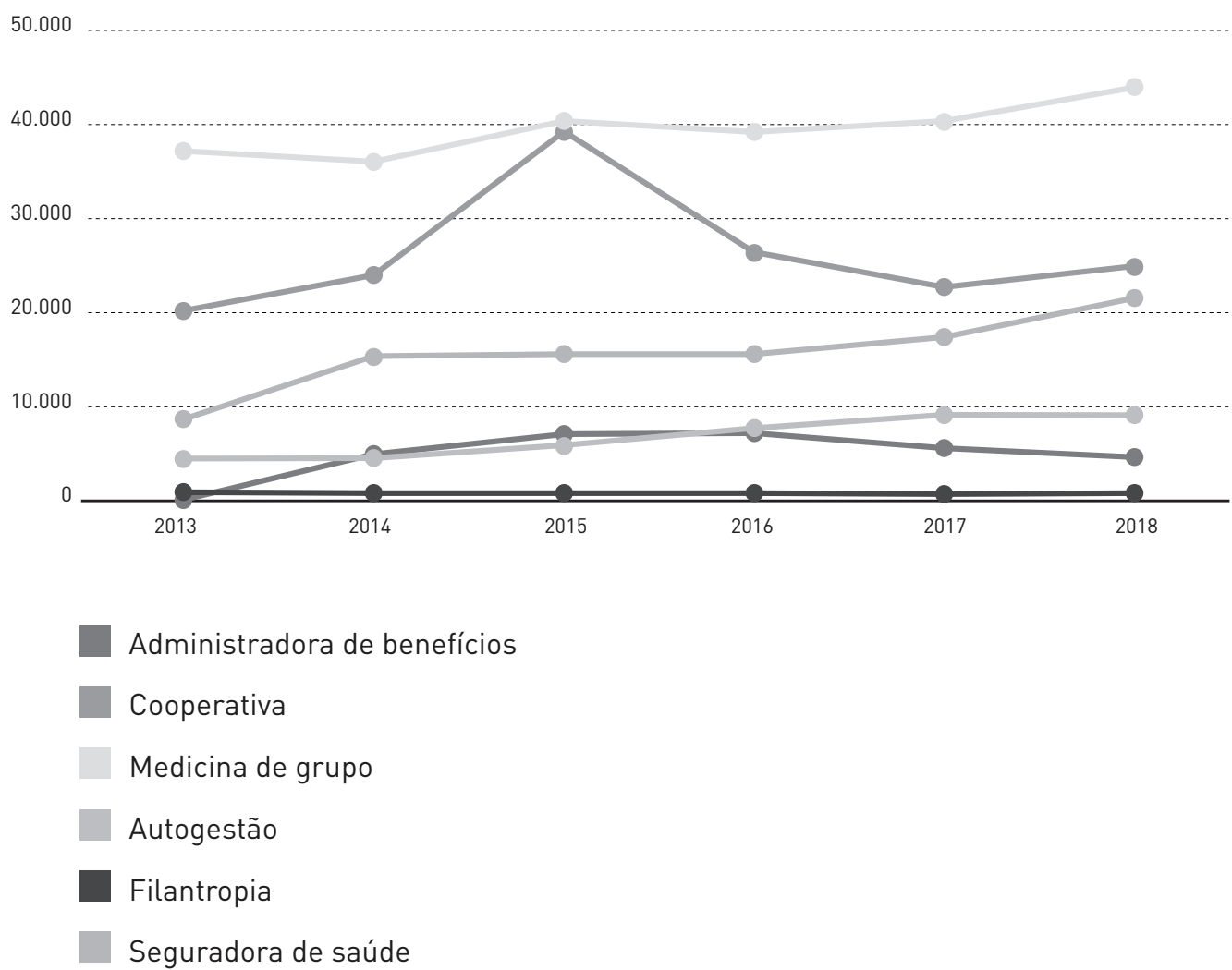
56 A Unimed Paulistana recebeu 16.340 reclamações até a decretação de sua liquidação extrajudicial.

57 Foram registradas, de janeiro de 2013 a outubro de 2018, 34.861 reclamações contra a Unimed-Rio.

O Gráfico 5 mostra que o número de reclamações por 10.000 beneficiários⁵⁸ das seguradoras de saúde quase triplicou entre 2013 e 2018, ao mesmo tempo que o *market share* dessas operadoras caiu no mesmo período.

Já o Gráfico 6 indica que o número de reclamações por 10.000 beneficiários das empresas de autogestão cresceu 2,3 vezes entre 2013 e 2018, enquanto o *market share* dessas operadoras manteve-se estável no mercado de saúde suplementar.

GRÁFICO 3 – NÚMERO ABSOLUTO DE RECLAMAÇÕES POR MODALIDADE DE OPERADORA

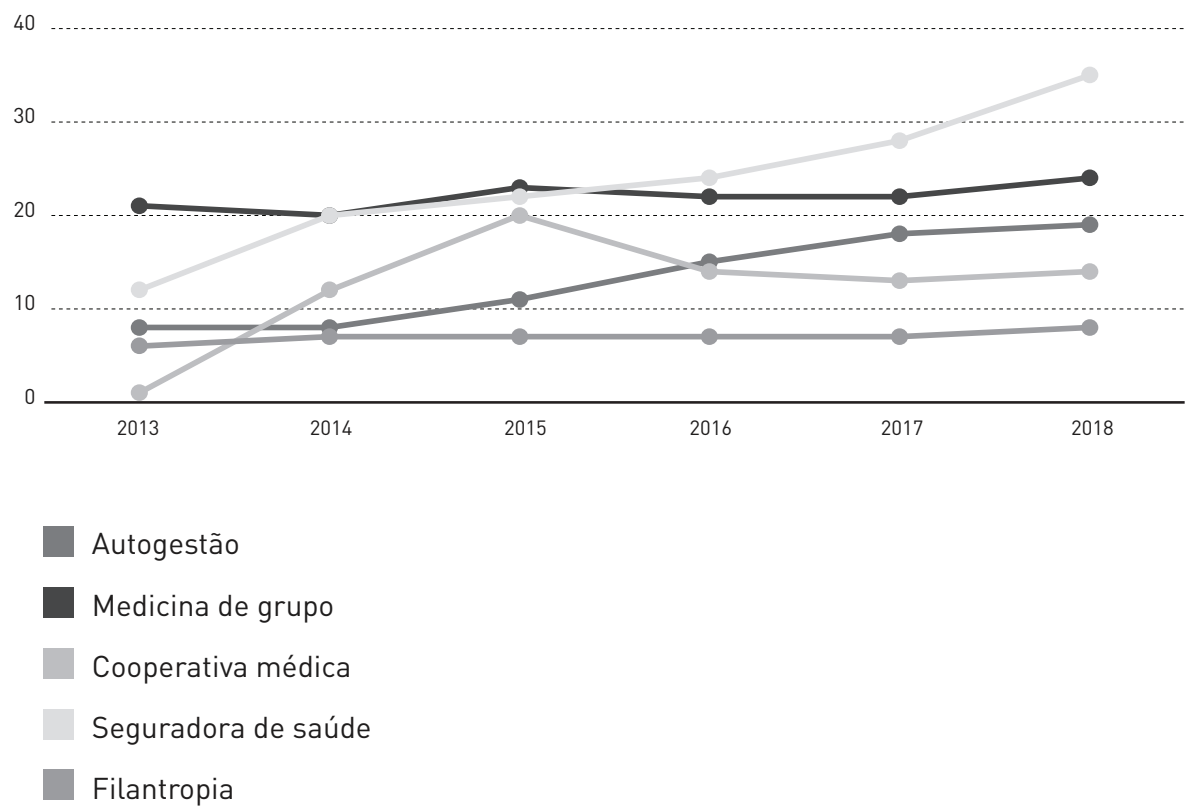


Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

...

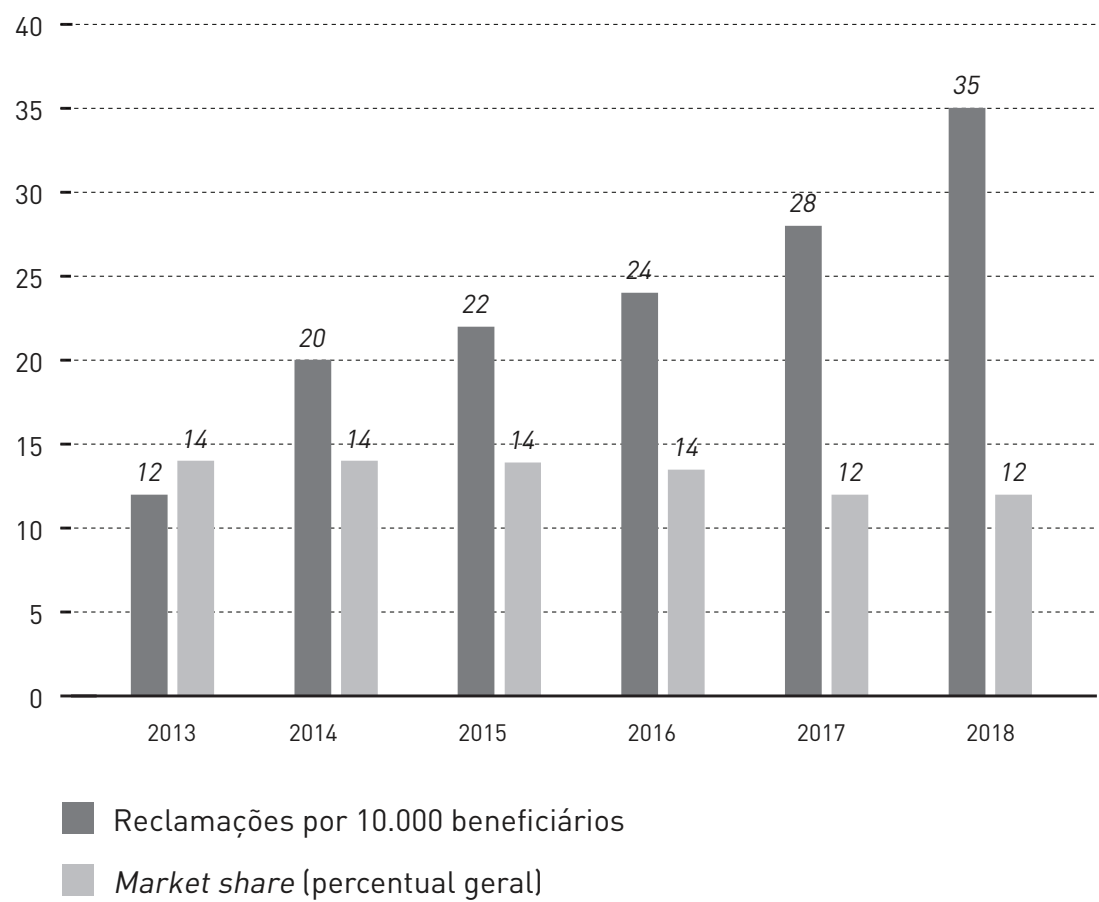
⁵⁸ Esse número é calculado pela divisão entre o total de reclamações e a média do número de beneficiários, multiplicado por 10.000. Adota-se esse índice para comparar o desempenho das operadoras entre si e também para avaliar a performance de uma operadora ao longo do tempo (ANS, [s.d.]c).

GRÁFICO 4 – NÚMERO DE RECLAMAÇÕES POR 10.000 BENEFICIÁRIOS DE CADA MODALIDADE DE OPERADORA

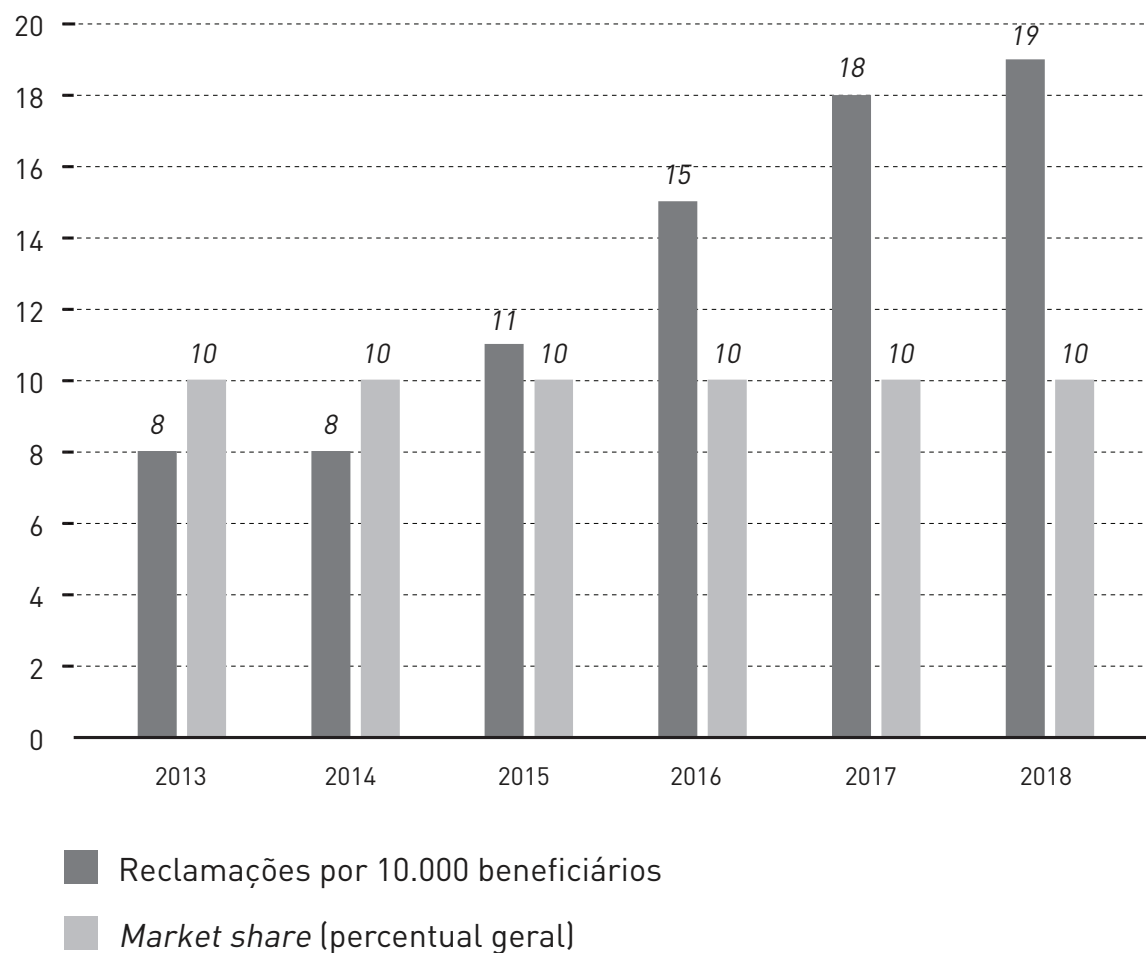


Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

GRÁFICO 5 – RECLAMAÇÕES E *MARKET SHARE* DAS SEGURADORAS DE SAÚDE



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

GRÁFICO 6 – RECLAMAÇÕES E *MARKET SHARE* DAS EMPRESAS DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE

Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

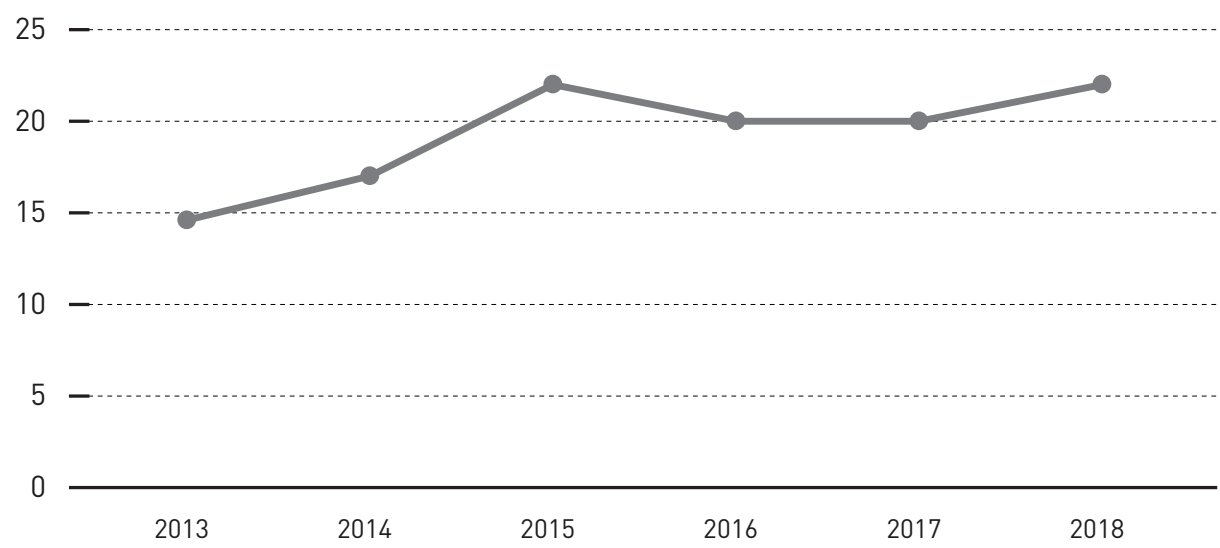
O meio eletrônico de resolução de conflitos, como visto, serve também como um instrumento para monitorar a qualidade dos serviços prestados no setor. Desse modo, uma queda no índice geral de reclamações⁵⁹ poderia sugerir mudanças nas políticas e nos procedimentos das companhias ocasionadas pelas resoluções de conflitos bilaterais no âmbito da NIP.

Os Gráficos 4 a 7 mostram que não há uma tendência de crescimento no índice de reclamações geral e por modalidades de operadoras.⁶⁰

59 Como visto, o índice representa o número de reclamações a cada 10.000 beneficiários da operadora.

60 Isso não significa, no entanto, que não haja queda no índice geral de reclamações de operadoras específicas.

GRÁFICO 7 – ÍNDICE GERAL DE RECLAMAÇÕES (NÚMERO DE RECLAMAÇÕES POR 10.000 BENEFICIÁRIOS)



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

Outro indicador utilizado pela ANS para instruir sobre suas ações fiscalizatórias com o apoio da NIP é o índice de resolução de conflitos. Esse índice permite verificar se as operadoras reparam voluntariamente suas condutas em procedimentos da NIP. O índice de resolatividade é calculado pela ANS da seguinte forma (ANS, [s.d.]c):

$$\frac{\text{TOTAL DE RECLAMAÇÕES FINALIZADAS}}{\text{TOTAL DE RECLAMAÇÕES ENVIADAS PARA NIP}} \times 100$$

Verifica-se, no entanto, uma deficiência na metodologia de cálculo desse índice que acaba por distorcer os dados apresentados.⁶¹

A ANS entende como caso resolvido aquele que é finalizado sem a necessidade de abertura de processo administrativo sancionador. Como visto, a demanda é considerada resolvida quando o beneficiário não se manifesta após o recebimento da resposta de reparação voluntária pela operadora.⁶² Embora a ANS registre em seu sistema essa demanda como inativa, e

...

⁶¹ Essa deficiência foi também apontada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2017).

⁶² A presunção de resolução em caso de não manifestação do beneficiário não impede que ele possa, a qualquer tempo, retornar contato com a ANS para relatar que sua demanda não foi solucionada.

não como resolvida, ambas são consideradas resolvidas⁶³ para fins de cálculo do índice de resolutividade. Nos relatórios de atividades de 2017 publicados pela agência (BRASIL, 2018), o índice de resolutividade da NIP assistencial do último ano é de 90%, ao passo que o da NIP não assistencial é de 86,7%. Ocorre, no entanto, que um número elevado de casos utilizados para a composição desse item refere-se a demandas inativas.

De todos os casos da NIP até hoje concluídos,⁶⁴ 356.078 reclamações, equivalentes a 73,14% dos casos, estão registradas como demandas inativas. Desses casos, 22,76% não foram solucionados e apenas 4,10% foram de fato resolvidos. Ou seja, das 486.870 NIP finalizadas, 356.078 foram tidas como encerradas sem que houvesse uma confirmação do beneficiário acerca de sua resolução, 110.812 não foram resolvidas – e, portanto, seguirão na fase processual sancionatória – e apenas 19.980 foram encerradas com manifestação expressa do beneficiário que efetuou a reclamação.

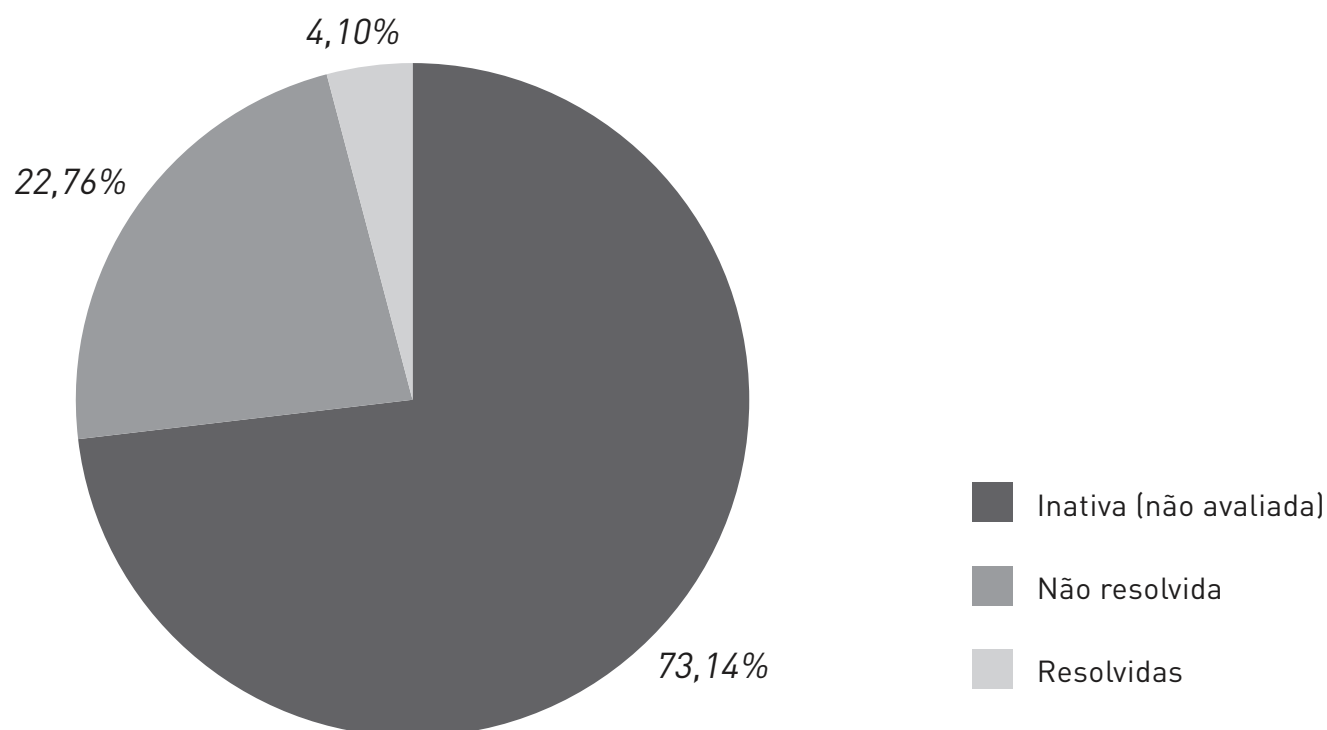
Essa metodologia adotada pela ANS, que considera como resolvidos os casos em que não houve manifestação expressa do beneficiário, distorce os resultados dos índices de resolutividade. Isso porque não é possível confirmar, em 73,14% dos casos finalizados, se de fato o beneficiário teve sua demanda resolvida (Gráfico 8).⁶⁵

...

⁶³ Para o cálculo índice de resolutividade, que a ANS denomina de Percentual de Finalização Assistencial (PFA), a ANS considera a reparação voluntária eficaz, as demandas inativas e as demandas improcedentes.

⁶⁴ Exclui-se, da análise dos casos finalizados, aqueles em andamento, bem como os arquivados por conta de demanda inaplicável ou improcedente (ANS, [s.d.]c).

⁶⁵ Ciente dessa limitação metodológica, a ANS vem pesquisando por amostragem suas demandas inativas. Em uma das pesquisas, realizada em 2015, a agência informou que 69,08% dos respondentes da amostra referente às demandas cadastradas entre 19 de dezembro de 2014 e 18 de março de 2015 responderam que a reclamação havia sido resolvida por meio da NIP. As metodologias adotadas nessas pesquisas por amostragem têm se alterado ao longo do tempo e evidenciam a necessidade da criação de incentivos para que os beneficiários se comuniquem com a agência reguladora.

GRÁFICO 8 — **RESULTADO DAS NIP FINALIZADAS**

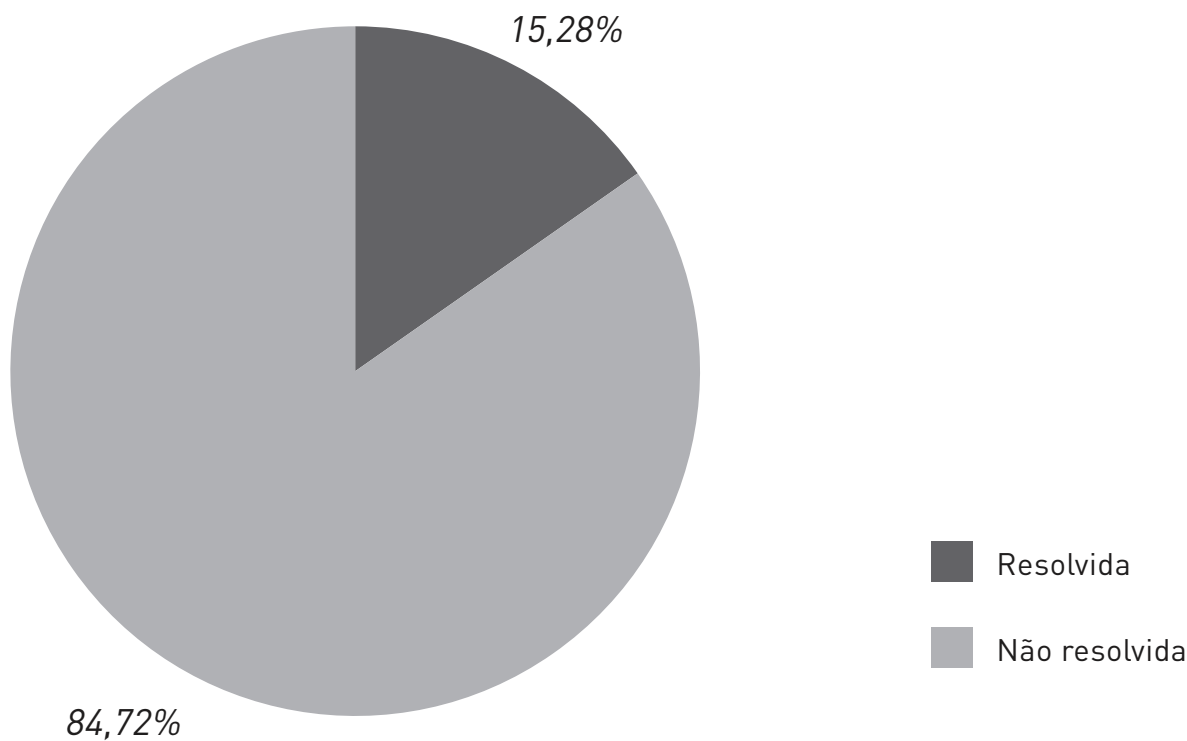
Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

Se os casos registrados como inativos forem desconsiderados para a composição do índice de resolutividade, chega-se a um percentual de apenas 15,28% de casos seguramente resolvidos (Gráfico 9). Esse percentual é baixo, especialmente quando comparado ao dos casos resolvidos e avaliados pelos usuários do portal consumidor.gov.br, como será visto adiante.

Os percentuais de casos inativos, resolvidos e não resolvidos têm se alterado ao longo do tempo. O Gráfico 10 mostra que o percentual de demandas inativas tem aumentado e o percentual de demandas resolvidas, diminuído. Embora seja razoável pressupor que parte dos casos registrados como inativos tenha sido de fato resolvida, é justo inferir que a ANS não tem desenvolvido mecanismos para aprimorar a gestão de informações dos conflitos da NIP.

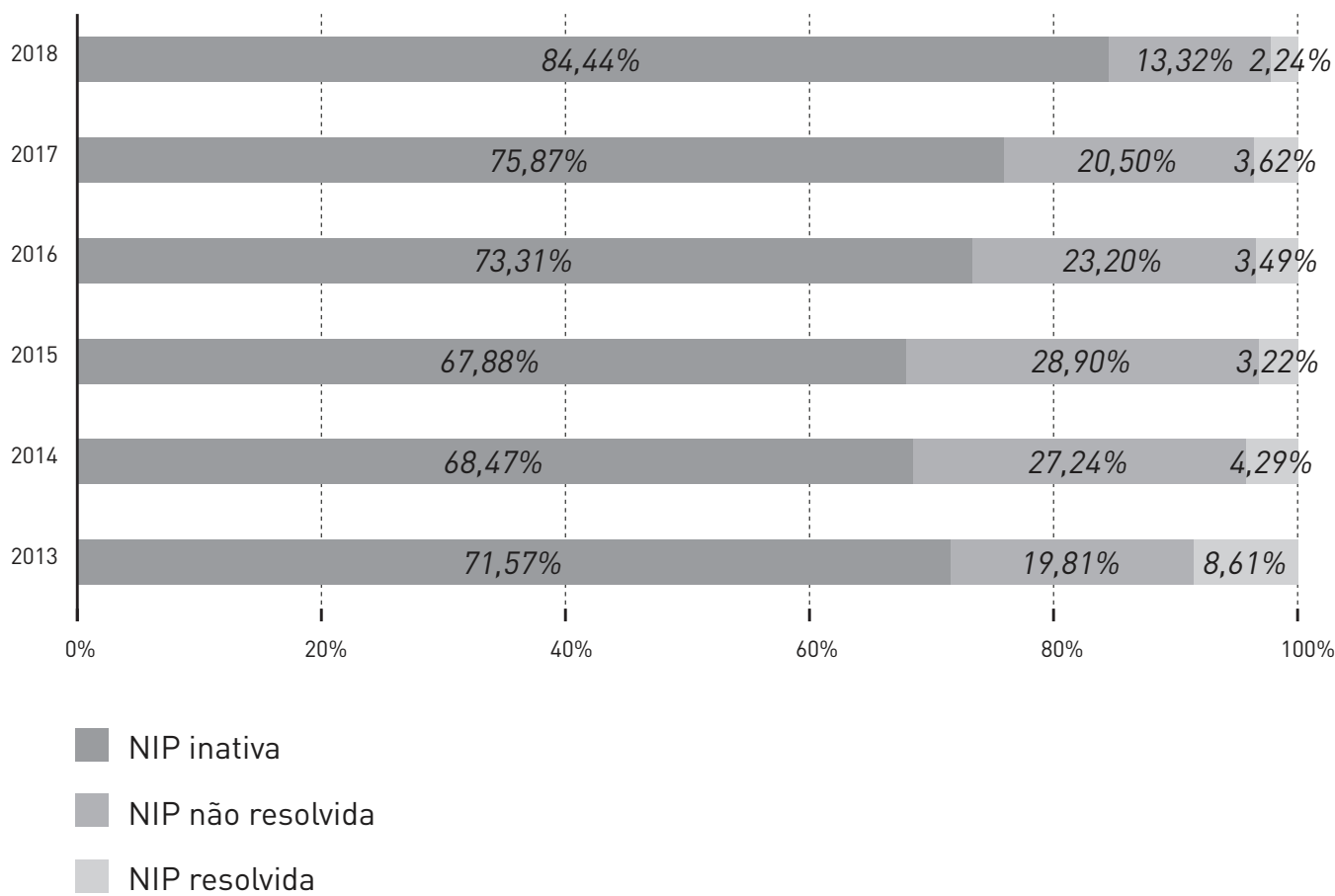
Essa falta de precisão dos dados prejudica a avaliação da efetividade da NIP como mecanismo de resolução de conflitos, bem como enfraquece o potencial do mecanismo para instruir sobre ações fiscalizatórias e sancionatórias pela agência. O índice de resolutividade pode servir para punir aquelas operadoras cujos índices dessa natureza mantêm-se baixos ao longo do tempo. No entanto, se esse índice estiver distorcido, seu potencial explicativo se torna prejudicado.

GRÁFICO 9 – **RESULTADO DAS NIP FINALIZADAS (NÃO INATIVAS)**



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

GRÁFICO 10 – **RESULTADO DAS NIP NO TEMPO**

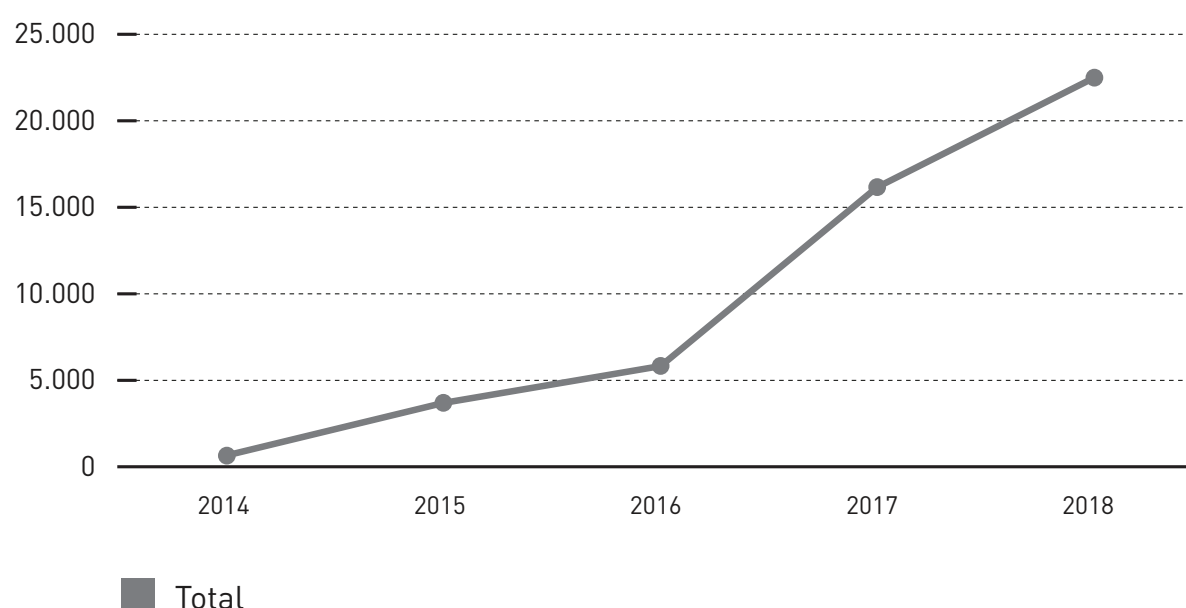


Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do SIF/ANS).

3.2 A EXPERIÊNCIA DO PORTAL CONSUMIDOR.GOV.BR E SUA UTILIZAÇÃO PELA ANAC

Desde a instituição do portal consumidor.gov.br em junho de 2014, o número de reclamações registradas que envolvem companhias aéreas ou empresas que vendem passagens cresceu continuamente. O maior crescimento se deu com a adesão da Anac a esse portal. Em 2016, o portal recebeu 5.900 reclamações. No ano seguinte, quando a Anac passou a redirecionar as reclamações recebidas para o portal, o número de reclamações do setor aéreo na plataforma aumentou 2,7 vezes, totalizando 16.161 registros. Em 2018, foram mais de 22 mil reclamações registradas até a data da extração dos dados, em 15 de outubro desse ano (Gráfico 11).

GRÁFICO 11 – NÚMERO DE RECLAMAÇÕES DO SETOR AÉREO NO PORTAL CONSUMIDOR.GOV.BR



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

Após a celebração do acordo de cooperação entre a Anac e a Senacon, o número de empresas do setor cadastradas no portal aumentou de 13⁶⁶ para 30.⁶⁷

...

⁶⁶ Em 2016, ano da celebração do acordo de cooperação, haviam aderido ao portal 5 companhias aéreas nacionais – Latam Airlines, Azul Linhas Aéreas, Gol Linhas Aéreas, Avianca – Ocean Air e Avianca Aerovias – e 8 empresas comercializadoras de passagens aéreas – Decolar.com, Submarino Viagens, ViajaNet, Latam Travel, Latam Cargo, Flytour Viagens, Americanas Viagens e Shoptime Viagens.

⁶⁷ Aderiram ao portal, após a celebração do acordo de cooperação entre a Anac e a Senacon, 12 companhias aéreas internacionais – Lufthansa, Swiss Airlines, Iberia Líneas Aéreas, Air France, Tap Air Portugal, United Airlines, Aeromexico, KLM, Air Europa, British Airways, Turkish Airlines, Delta Air Lines – duas companhias aéreas nacionais – MAP Linhas Aéreas e Passaredo Linhas Aéreas – e duas empresas comercializadoras de passagens aéreas – Guichê Virtual e Condor.

As empresas com o maior número de reclamações são aquelas que estavam cadastradas na plataforma consumidor.gov.br antes da adesão da Anac. Em números absolutos, a Latam Airlines é a companhia aérea com maior percentual geral de reclamações – 37,41% do total –, seguida de Azul Linhas Aéreas, Gol Linhas Aéreas e Avianca Ocean Air (Gráfico 12).⁶⁸

O número de reclamações contra essas empresas cresceu de modo contínuo todos os anos, notadamente quando a Anac passou a redirecionar suas reclamações para o portal consumidor.gov.br.⁶⁹ É preciso, no entanto, aguardar séries históricas mais longas para identificar se o crescimento no número de reclamações se deveu exclusivamente à ampliação do acesso à plataforma.

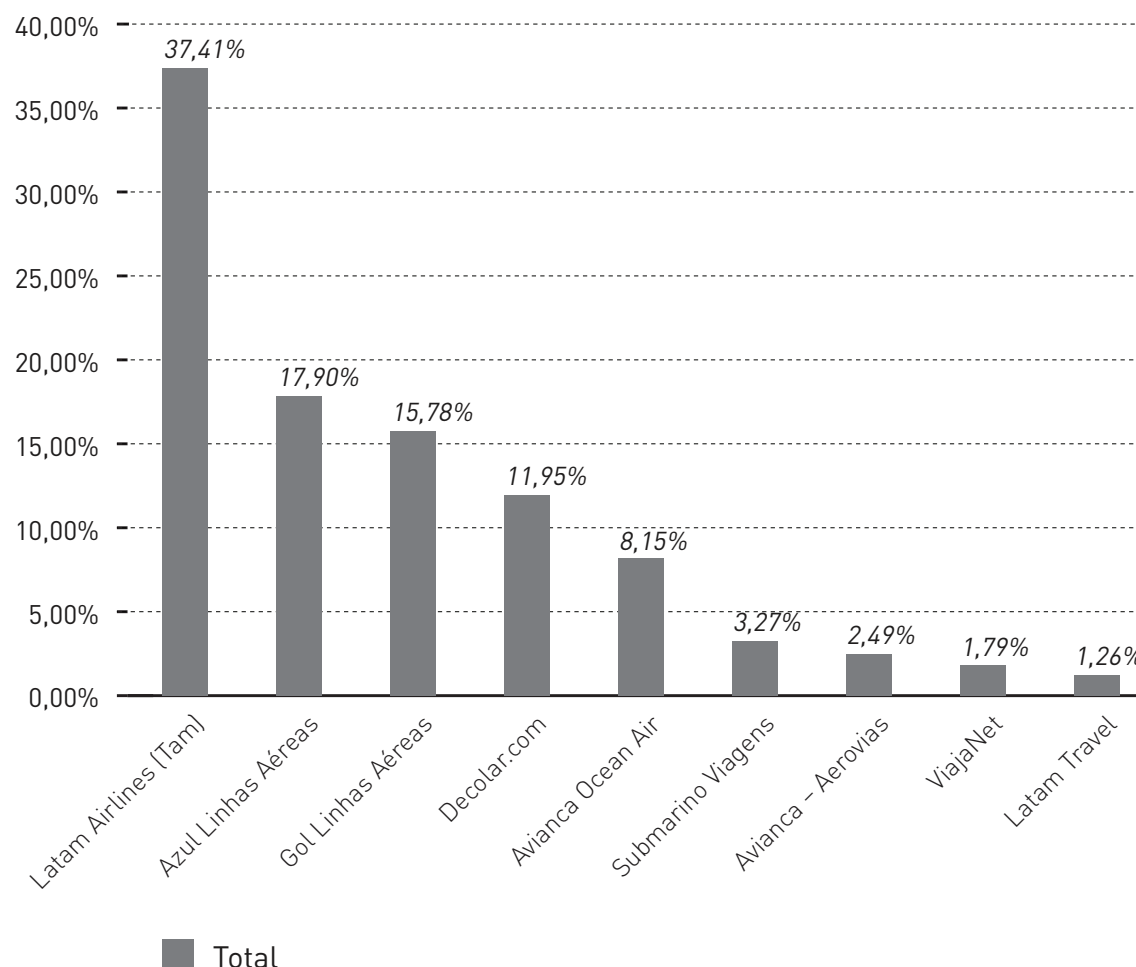
Quando se compara o índice de reclamações entre as companhias aéreas, verifica-se que Latam e Azul Linhas Aéreas têm os maiores números de reclamações por passageiros (Gráfico 13). Já a Gol Linhas Aéreas, apesar de ocupar, entre 2014 e 2018, a primeira e a segunda posições⁷⁰ no mercado relevante de vendas de passagens aéreas, foi a empresa que recebeu o menor número de reclamações em todo esse período, entre Avianca Ocean Air, Azul Linhas Aéreas e Latam Airlines, conforme mostra o Gráfico 14. O número de reclamações contra a empresa Avianca Ocean Air foi o que mais cresceu entre os anos de 2016 e 2018, em uma proporção muito superior ao crescimento de seu mercado relevante, conforme mostra o Gráfico 15.

...
68 A Decolar é a quarta empresa com maior número de reclamações. O *site* dessa empresa, no entanto, é um intermediador na compra e na venda de passagens, de modo que as reclamações que ele recebe referem-se exclusivamente à temática de compra de passagens. Além disso, não é possível comparar o índice de reclamações do *site* com o das companhias aéreas, tendo em vista que o primeiro não ocupa mercado relevante de serviços aéreos.

69 Só houve quedas momentâneas nos índices de reclamações contra a Avianca Ocean Air entre os anos de 2015 e 2016, e contra a Azul Linhas Aéreas entre 2017 e 2018, conforme mostra o Gráfico 13, mais adiante.

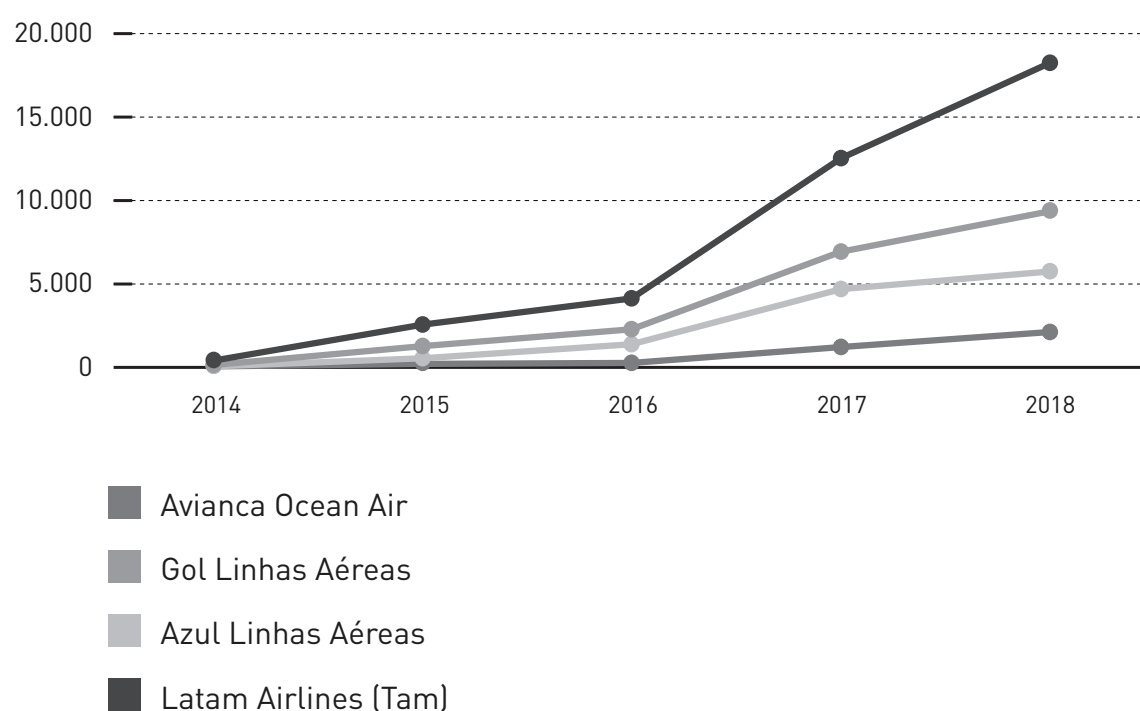
70 A Gol ocupou o primeiro lugar no mercado relevante de venda de passagens aéreas nos anos de 2014 e 2015 e a segunda posição entre os anos de 2016 e 2018.

GRÁFICO 12 — EMPRESAS COM OS MAIORES NÚMEROS DE RECLAMAÇÕES



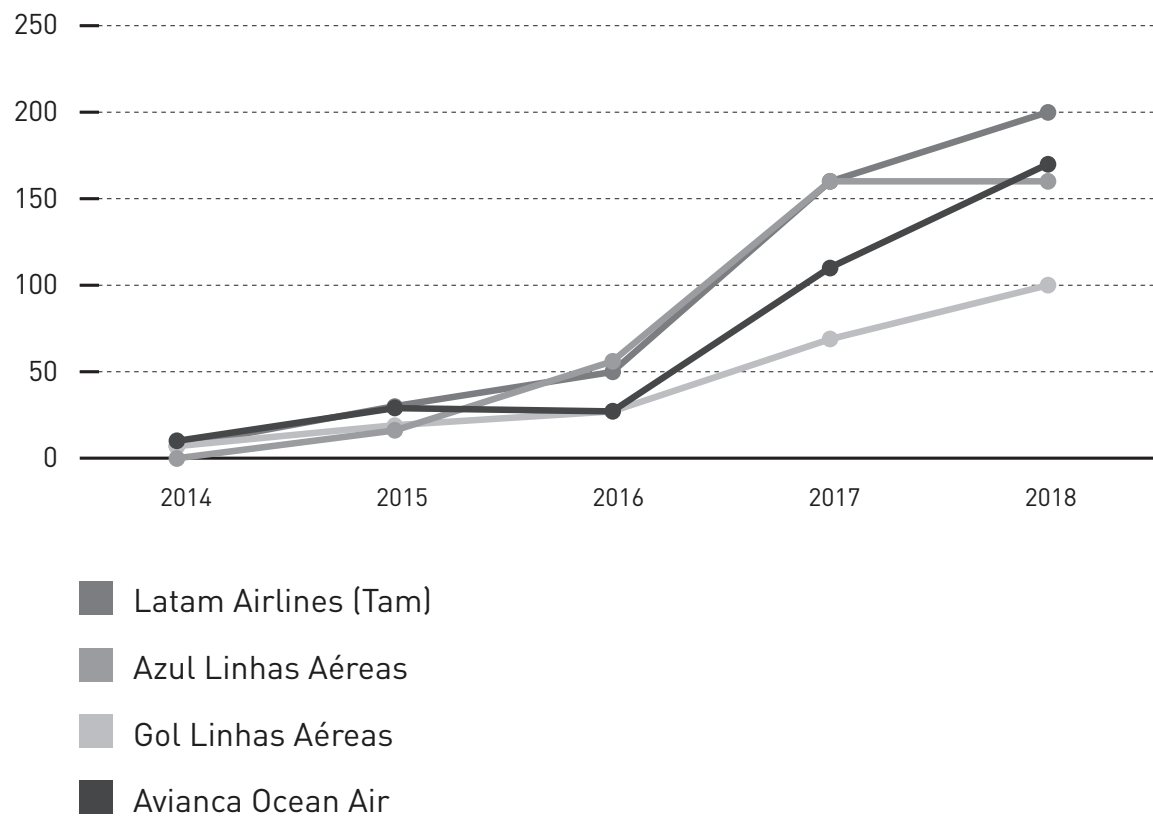
Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 13 — NÚMERO DE RECLAMAÇÕES POR EMPRESA NO TEMPO

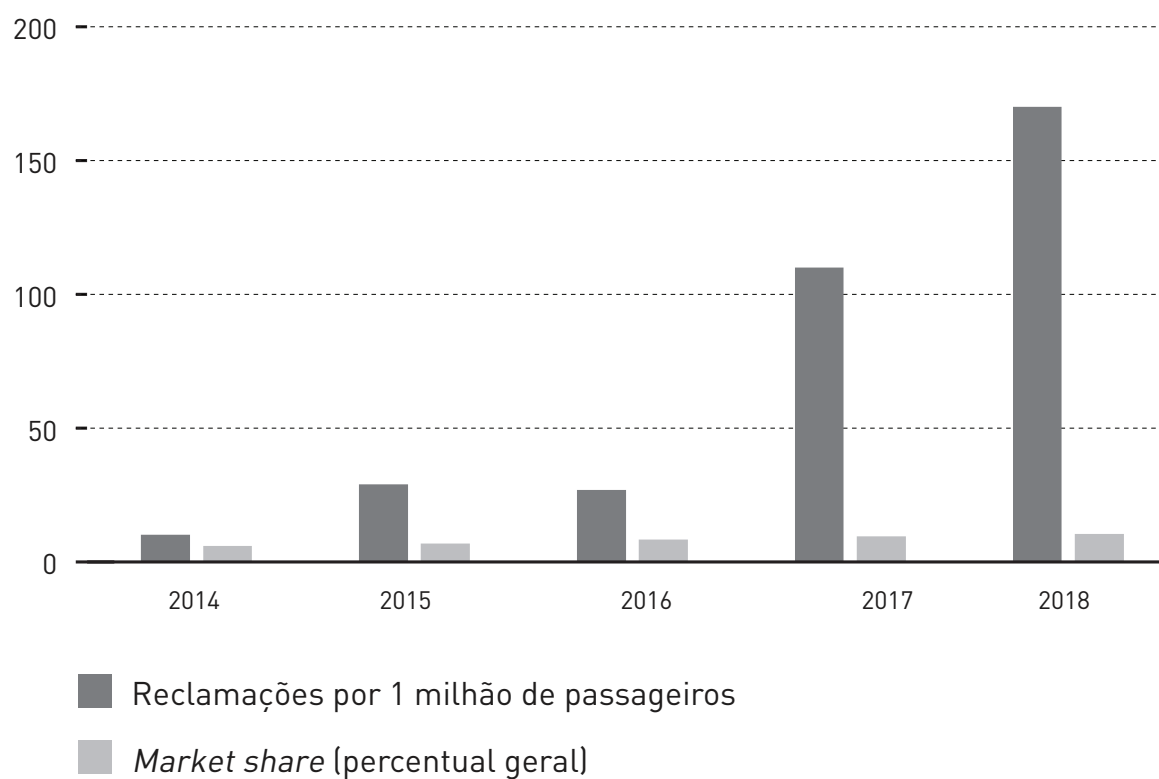


Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 14 – NÚMERO DE RECLAMAÇÕES POR 1 MILHÃO DE PASSAGEIROS



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 15 – RECLAMAÇÕES E *MARKET SHARE* DA EMPRESA AVIANCA OCEAN AIR

Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

Os temas das reclamações registradas no portal são variados. Entre os principais identificados estão compra e venda de passagens, alteração de voo pelo passageiro e pela empresa aérea, *check-in* e embarque, condições do voo, transporte de bagagem, reembolso, discussões sobre cláusulas contratuais, programas de fidelidade, entre outros (Anac, 2018a).

Os mesmos problemas metodológicos identificados na composição do índice de resolutividade dos conflitos da ANS são identificados nos casos do portal consumidor.gov.br.

A taxa de resolutividade do portal entre os anos de 2014 e 2018, que mede o percentual médio de conflitos resolvidos em relação à totalidade das denúncias apresentadas no período, é de 50,19%.

No entanto, o banco de dados construído a partir do registro das reclamações no portal consumidor.gov.br – que serve, como visto, para monitorar as atividades do setor aéreo e subsidiar as ações fiscalizatórias da Anac – não retrata com precisão a taxa de resolutividade das reclamações.

Isso ocorre porque apenas 58,31% das reclamações registradas no portal foram avaliadas pelos consumidores. Como visto, cabe ao consumidor informar via portal se sua reclamação foi ou não resolvida. Em 36,74% dos casos, no entanto, os consumidores não forneceram essa informação. Assim como ocorre com a ANS, a gestão das informações desse mecanismo de resolução de conflitos depende da ação voluntária do consumidor. Os gestores do portal consumidor.gov.br não criaram, até o presente momento, soluções para aumentar o número de casos avaliados e, assim, produzir um retrato mais preciso da efetividade do portal na resolução de conflitos.

Nos relatórios de atividades do portal consumidor.gov.br, as taxas de resolutividade são sobrevalorizadas, já que consideram os casos não avaliados como resolvidos.⁷¹ Por exemplo, no boletim de monitoramento do setor aéreo referente ao primeiro trimestre de 2018 (Anac, 2018a), a taxa de resolutividade dos conflitos envolvendo empresas brasileiras é de 70,5%. Para a composição dessa taxa, no entanto, foram incluídos os casos não avaliados pelos consumidores. A taxa de resolutividade sem a inclusão desses casos é de 30% (Gráfico 16).

Se neste artigo fosse utilizada a metodologia usualmente adotada nos relatórios produzidos pelos gestores do portal, a taxa média de resolutividade do setor aéreo não seria de 50,19%, mas sim de 66%, já que somaria os casos avaliados resolvidos (29,04%) com os casos não avaliados (36,74%) (Gráfico 17).

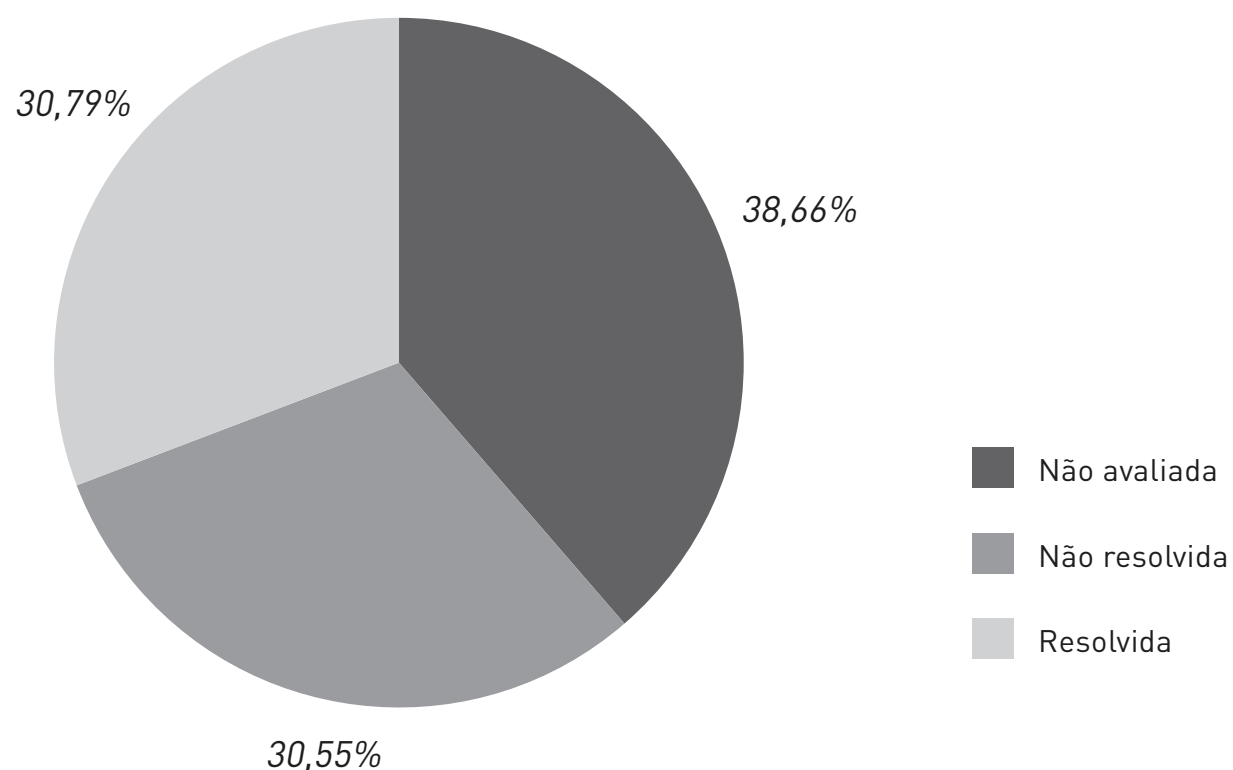
Não apenas é incorreto afirmar que a taxa média de resolutividade do setor aéreo é de 66%, mas também é impreciso dizer que a taxa de resolutividade é de 50,19%. Pode-se,

...

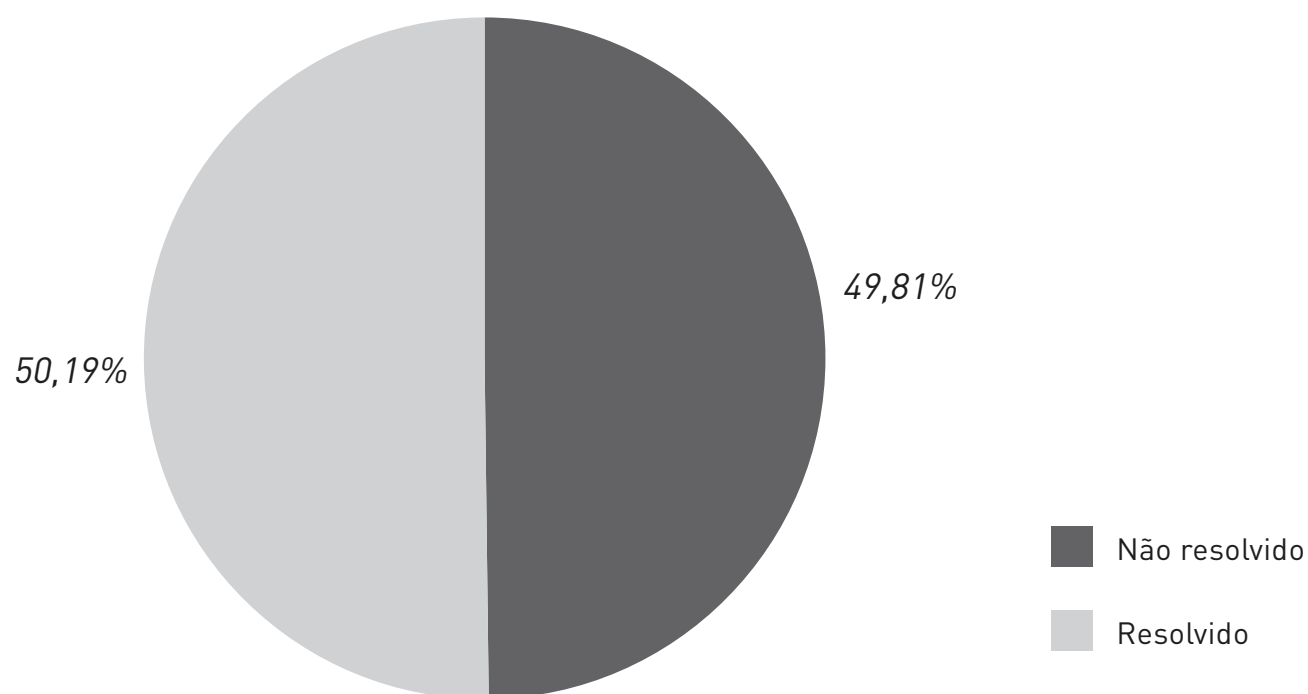
⁷¹ Dias, Quirino e Rodrigues (2018) já haviam alertado para essa distorção dos dados do portal consumidor.gov.br. Os autores identificaram que no relatório que publicou o balanço de 2017 o índice de resolutividade geral do portal foi de 80,8%. No entanto, esse índice correspondia, na verdade, à soma dos casos avaliados e resolvidos (39,57%) com os casos não avaliados (41,25%).

tão somente, indicar que 50,19% dos 58,31% casos avaliados pelos consumidores no portal são resolvidos. Desse modo, não se sabe ao certo qual é a taxa de resolutividade dos conflitos aéreos apresentados ao portal consumidor.gov.br, sendo possível apenas afirmar que essa taxa é de, no mínimo, 29,26% dos casos do portal.

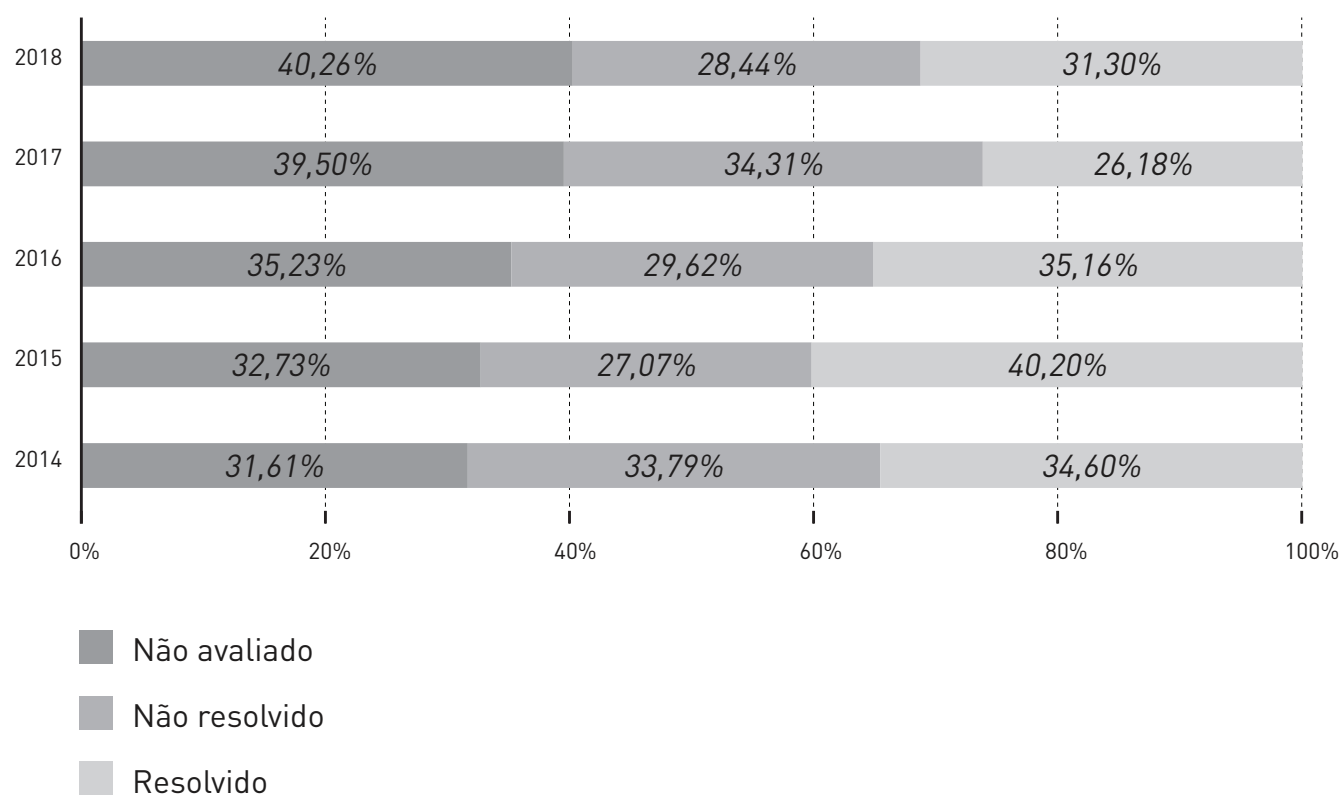
GRÁFICO 16 – **RESULTADOS DAS DEMANDAS FINALIZADAS**



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 17 – **TAXA MÉDIA DE RESOLUTIVIDADE DOS CONFLITOS AVALIADOS**

Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 18 – **RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO TEMPO**

Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

O banco de dados gerado pelo portal consumidor.gov.br contém, no entanto, outra informação útil para analisar a efetividade desse mecanismo de resolução de controvérsias.

O consumidor, ao se manifestar acerca da resolução ou não de uma reclamação submetida ao portal, indica também, em uma escala de 1 a 5, seu nível de satisfação com o mecanismo de resolução alternativa de conflitos.

A nota 1 – pior nota – foi a indicada em 44,85% de todos os casos (resolvidos e não resolvidos). Entre os casos não resolvidos,⁷² a nota 1 é aquela indicada em 83,28% deles (Gráfico 19).

Já a nota 5 é atribuída a 26,29% de todos os casos (resolvidos e não resolvidos), seguida da nota 4 (12,3%), da nota 3 (9,9%) e da nota 2 (6,67%). Entre os casos resolvidos, a nota 5 é atribuída a 61,68% deles, seguida da nota 4 (23,06% dos casos) e da nota 3 (10,94% dos casos) (Gráfico 19).

Quando o grau de satisfação do usuário é analisado ao longo do tempo, verifica-se que a nota 1 é a mais indicada em todos os anos, seguida das notas 5, 4, 3 e 2 (Gráfico 20).

Os dados indicam, portanto, que a maioria dos usuários fica insatisfeita (nota 1) quando os casos não são resolvidos, e o grau de satisfação varia entre plenamente satisfeito (nota 5) ou satisfeito (nota 4) quando os casos são resolvidos.

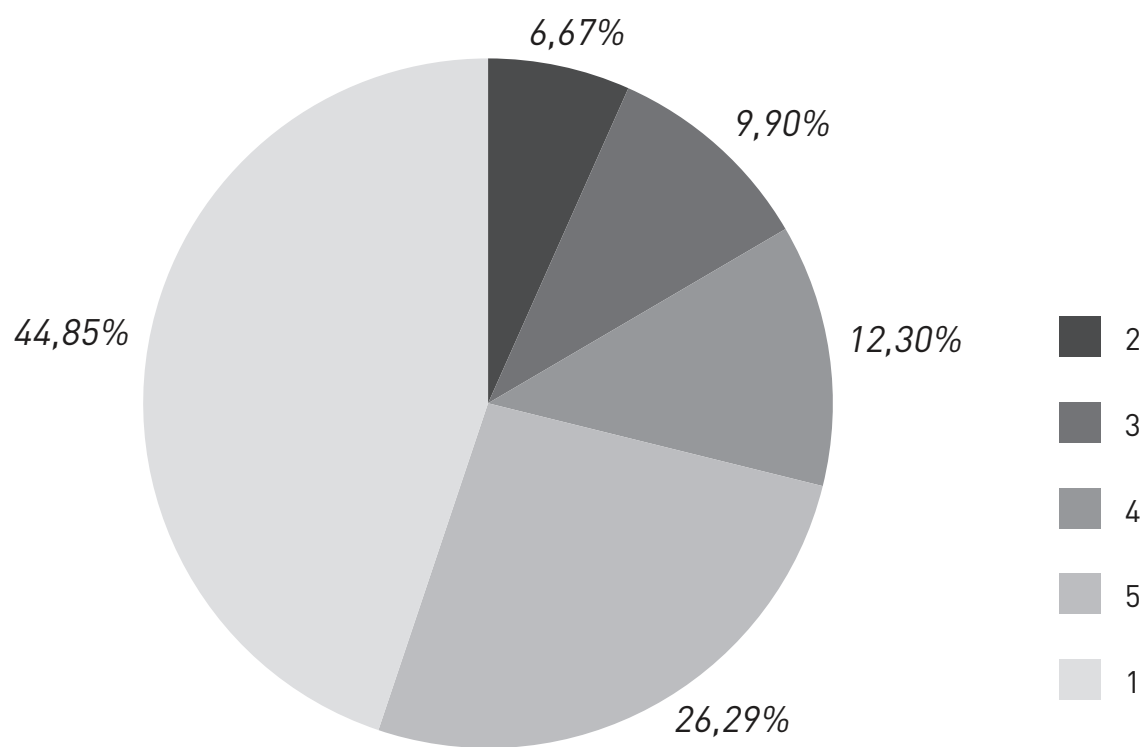
Em 2017, o primeiro ano de funcionamento da parceria entre o portal e a Anac, houve uma queda no índice de resolutividade dos casos, o que explica o aumento de insatisfação dos usuários no período. O Gráfico 18 indica que esse foi o único ano, desde a criação do portal, em que o percentual de casos não resolvidos (entre os avaliados) foi maior do que o de casos resolvidos. No entanto, o crescimento da taxa de resolutividade e, conseqüentemente, o do grau de satisfação dos usuários no ano seguinte indicam, possivelmente, que 2017 foi um ano de transição e adaptação das empresas aéreas e dos usuários à adesão da Anac ao portal.

No entanto, o Gráfico 18 mostra que não há tendência clara de aumento do índice de demandas resolvidas. Embora tenha havido, entre 2014 e 2018, uma relativa queda no número de demandas não resolvidas, o número de demandas não avaliadas cresceu consideravelmente, de 31,61%, em 2014, para 40,26%, em 2018. Além disso, o índice de demandas resolvidas, embora tenha crescido em 2018, é inferior ao dos anos de 2014, 2015 e 2016.

...

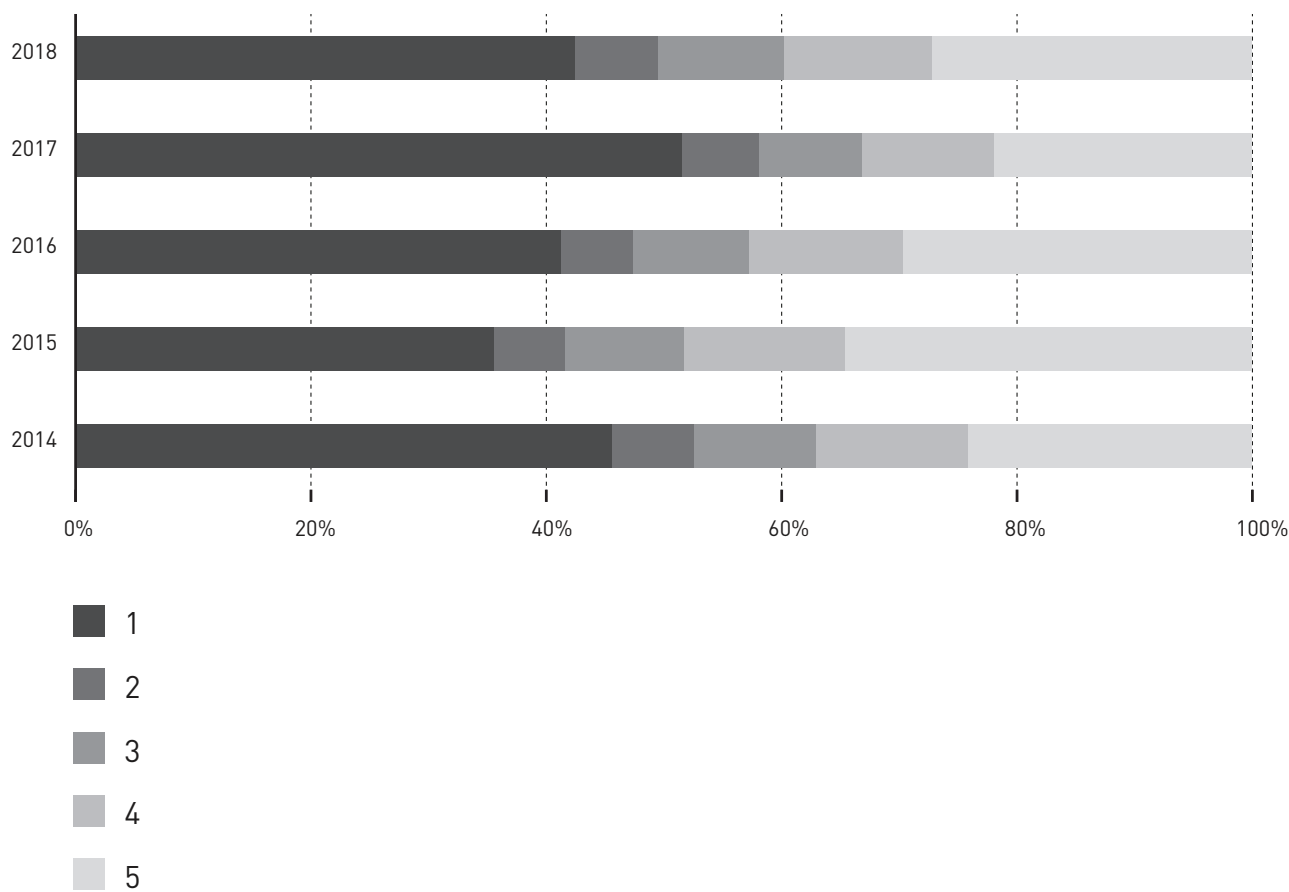
⁷² Como visto, 49,81% dos casos não são resolvidos.

GRÁFICO 19 – **GRAU MÉDIO DE SATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR COM O PORTAL CONSUMIDOR.GOV.BR**



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

GRÁFICO 20 – **GRAU DE SATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR NO TEMPO**



Fonte: Elaboração própria (dados extraídos do *site* consumidor.gov.br).

CONCLUSÃO

A experiência das agências reguladoras na gestão dos meios eletrônicos de resolução de controvérsias é recente. Enquanto a NIP, nos moldes em que hoje funciona, foi adotada pela ANS em 2013, o pleno funcionamento da plataforma consumidor.gov.br para resolver conflitos do setor aéreo foi instituído em meados de 2016.

É muito cedo, portanto, para avaliar a efetividade desses mecanismos, seja em seu propósito mais imediato, que é o de resolver conflitos entre agentes regulados e consumidor, seja em seu objetivo mais amplo, que é o de orientar as ações fiscalizatórias e sancionadoras das agências reguladoras.

Como visto, os mecanismos de resolução eletrônica de conflitos geridos por órgãos do Poder Executivo têm propósitos mais amplos do que os meios administrados por entes privados, já que extrapolam as funções exclusivamente jurisdicionais. Os meios eletrônicos de resolução de conflitos geridos por órgãos reguladores não são desenvolvidos apenas para solucionar conflitos e, portanto, satisfazer os direitos dos usuários. Eles servem igualmente para orientar ações regulatórias, fiscalizatórias e sancionadoras.

Até o presente momento, foi presenciada a uma queda no índice de reclamações contra agentes econômicos regulados, tanto na ANS quanto na Anac. A análise da curta série histórica dos dados dos MERC das agências reguladoras revela, inclusive, crescimento no índice de reclamações de agentes regulados específicos.

Quanto à análise da resolutividade dos conflitos processados nos MERC, identificou-se uma imprecisão no tratamento das informações sobre gestão eletrônica dos conflitos. Viu-se, neste artigo, que a metodologia adotada para a análise dos resultados dos conflitos torna os índices de resolutividade dos conflitos declarados pelas agências reguladoras sobreinclusivos. Por considerarem como resolvidos casos não avaliados pelos consumidores e beneficiários dos serviços, seguramente as agências estão considerando como resolvidos diversos casos que não o são.

Os relatórios produzidos pelas agências retratam os meios eletrônicos de resolução de conflitos como plenamente eficazes. No entanto, quando são observados apenas os conflitos avaliados pelos usuários, verificam-se índices de resolutividade muito baixos, no caso da ANS, e moderados, para a Anac.

A fim de promover ações que revertam esse quadro, no entanto, é preciso que as agências adotem metodologias mais conservadoras na avaliação dos dados e que aperfeiçoem seus sistemas de gestão de informações. Do contrário, os meios eletrônicos de resolução de conflitos atenderão de maneira limitada seus propósitos.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio financeiro da Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado (RPCAP) da Fundação Getúlio Vargas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Anac adere plataforma consumidorgov.br da Senacon. 13 dez. 2016. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/noticias/2016/anac-adere-plataforma-consumidor-gov-br-da-senacon>. Acesso em: out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Boletim de Monitoramento do consumidor.gov.br*. 1º trimestre. 2018a. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/consumidor/boletim-de-monitoramento>. Acesso em: out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Consulta interativa*: indicadores do mercado de transporte aéreo. 22 mar. 2018b. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-ranking-de-empresa>. Acesso em: jul. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Reclamações*. [s.d.]a. Disponível em: http://www.ans.gov.br/anstabnet/notas_reclamacoes.htm. Acesso em: out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Índice de reclamações das operadoras*. [s.d.]b. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/Antes_e_depois_-_C3%8Dndice_de_Reclama%C3%A7%C3%B5es_Final.docx.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Índice de reclamações*. [s.d.]c. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/informacoes-e-avaliacoes-de-operadoras/indice-de-reclamacoes>. Acesso em: 25 nov. 2019.

ALBUQUERQUE JR., Antonio Eduardo; MACHADO, Kalliane Caldas de Brito; TOURINHO, Gustavo Levi Fernandes; SANTOS, Ernani Marques dos. As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, v. 7, n. 18, p. 303-325, 2013.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de. A resolução online de litígios (ODR) de baixa intensidade: perspectivas para a ordem jurídica brasileira. *Pensar*. Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 514-539, 2017.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BAIRD, Marcello Fragano. Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01082017-182440/pt-br.php>.

BALDWIN, Robert. Why Rules Don't Work. *The Modern Law Review*, v. 53, n. 3, p. 321-337, 1990.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Relatório de atividades 2017*. 2018. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/stories/A_ANS/Transparencia_Institucional/Prestacao-de-Contas/Relatorio_de_Atividades/2017_relatorio_atividades.pdf. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Normativa n. 196, de 14 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTQ1OQ>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 79/2017*. 2017. Relator: Ministro Bruno Dantas. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A79%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI%2520NT%2520desc/2/%2520. Acesso em: 20 jan. 2019.

CONSUMIDOR.GOV.BR. *Indicadores*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/dadosabertos/externo>. Acesso em: out. 2018.

DIAS, Daniel; QUIRINO, Carina; RODRIGUES, Eduarda. O balanço do consumidor.gov.br merece reclamação no próprio consumidor.gov.br? *JOTA*, 6 abr. 2018.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes Barbosa; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

GUERRA, Sérgio. *Discrecionariade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HANCHER, Leigh; MORAN; Michael. Organizing Regulatory Space. In: BALDWIN, Robert *et al.* (org.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HAWKINS, Keith. *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOOD, Christopher. *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. New York: St. Martin's Press, 1986.

KATSH, Ethan; RIFIKIN, Janet. *Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace*. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

LIMA, Gabriela V.; FEITOSA, Gustavo R. P. Online Dispute Resolution (ODR): a solução de conflitos e novas tecnologias. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, RS, v. 3, n. 50, p. 53-70, set./dez. 2016.

MIRALDO, Claudio de Oliveira. *A utilização de sistema de informação para gestão das demandas dos beneficiários de operadoras de saúde suplementar, como estratégia frente à regulação do setor*. 162 p. Dissertação (Mestrado) – Uninove, São Paulo, 2016.

PEDROSO NETO, Marcos. *Defesa coletiva do consumidor em TIC: alternative dispute resolutions sob o viés da análise econômica do direito*. 122 p. Dissertação (Mestrado) – Unisinos, São Leopoldo, 2018.

REISS, Albert J. Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life. In: HAWKINS, Keith; THOMAS John M. (eds.). *Enforcing Regulation*. Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. p. 23-35.

SCHMIDT-KESSEN, Maria José; NOGUEIRA, Rafaela; GAMITO, Marta Cantero. Success or Failure? Effectiveness of Consumer ODR Platforms in Brazil and the EU. *CBS Law Research Paper*, n. 19-17, 19 abr. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3374964. Acesso em: jul. 2019.

TEITZ, Louise Ellen. Providing Legal Services for the Middle Class in Cyberspace: The Promise and Challenge of On-line Dispute Resolution. *Fordham Law Review*, v. 70, n. 3, p. 985-1.016, 2001.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia;
GUERRA, Sérgio. Resolução eletrônica
de conflitos em agências reguladoras.
Revista Direito GV, v. 16, n. 1, jan./abr.
2020, e1949. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201949>.

Sérgio Guerra

DIRETOR E PROFESSOR TITULAR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV DIREITO RIO) NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA REGULAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO). PÓS-DOUTOR (VISITING RESEARCHER) PELA YALE LAW SCHOOL E PÓS-DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOUTOR E MESTRE EM DIREITO. EDITOR DA *REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO* (RDA). COORDENADOR DO CURSO INTERNATIONAL BUSINESS LAW DA UNIVERSITY OF CALIFORNIA – IRVINE. EMBAIXADOR DA YALE UNIVERSITY NO BRASIL. CONSULTOR JURÍDICO DA COMISSÃO DE DIREITO PÚBLICO DA OAB/RJ.

sergio.guerra@fgv.br

Natasha Schmitt Caccia Salinas

PROFESSORA DO PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO DA REGULAÇÃO E DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV DIREITO RIO). DOUTORA E MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). MASTER OF LAWS (LL.M.) PELA YALE UNIVERSITY.

natasha.salinas@fgv.br